

Ocena ryzyka ucieczki lub ukrycia się w procesie podejmowania decyzji o tymczasowym aresztowaniu: Europejskie badanie porównawcze

Czerwiec 2024 r

1. Wstęp

Flight Risk to finansowany przez Komisję Europejską projekt prowadzony przez organizację Fair Trials, którego zadaniem była analiza, w jaki sposób ryzyko ucieczki lub ukrycia się jest oceniane przez decydentów przy rozważaniu zastosowania tymczasowego aresztowania. Projekt analizuje krajowe doświadczenia pięciu państw członkowskich Unii Europejskiej (Austrii, Belgii, Bułgarii, Irlandii i Polski) dotyczące ryzyka ucieczki lub ukrycia się jako przesłanki do stosowania tymczasowego aresztowania. Opracowanie składa się z analizy porównawczej raportów krajowych, w tym przeglądu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), jak i dostępnych danych oraz badań naukowych dotyczących ryzyka ucieczki lub ukrycia się. Na podstawie wniosków z badania stworzono zalecenia skierowane do decydentów politycznych zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym, a także dla pozostałych kluczowych interesariuszy.

Kwestie dotyczące tymczasowego aresztowania mają pierwszorzędne znaczenie w kontekście praw podstawowych obywateli UE oraz współpracy transgranicznej w sprawach karnych. Z rozważaniami na temat tymczasowego aresztowania splecione są podstawowe wartości UE: prawo do wolności, domniemanie niewinności, dostęp do adwokata, sprawiedliwy proces i stosowanie pozbawienia wolności jako środka ostatecznego. Nadmierne poleganie na tymczasowym aresztowaniu nie tylko podważa zasady, lecz także przyczynia się do powstawania w państwach członkowskich problemów związanych z przepełnieniem jednostek penitencjarnych. Ma to negatywny wpływ na warunki więzienne oraz zdrowie i godność osób przebywających w jednostkach penitencjarnych.

2. Normy regionalne

Na poziomie regionalnym brakuje regulacji, które odnosiłyby się konkretnie do problemu tymczasowego aresztowania opartego na ryzyku ucieczki lub ukrycia się podejrzanego. Ten brak harmonizacji przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania doprowadził do znacznych rozbieżności w podejściu do oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się w całej UE. Tak zróżnicowane podejścia mogą negatywnie wpływać na wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, które leży u podstaw współpracy transgranicznej w sprawach karnych. Niezależnie jednak od luk legislacyjnych znalezionych podczas badania szereg orzeczeń ETPC ustanowił standardy zgodne z art. 5 EKPC. Decyzje te, wraz z zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi tymczasowego aresztowania oraz wachlarzem instrumentów unijnych w zakresie praw proceduralnych, pomogły w opracowaniu standardów i wytycznych w zakresie oceny konieczności zastosowania tymczasowego aresztowania i ryzyka ucieczki lub ukrycia się. ETPC podkreślił w tym zakresie znaczenie przyjęcia holistycznego i opartego na dowodach podejścia celu, z jednoczesnym uwzględnieniem równowagi między tymczasowym aresztowaniem a środkami alternatywnymi względem pozbawienia wolności. Takie podejście wymaga spojrzenia szerszego niż jedynie na zarzucane podejrzanemu przestępstwo, w tym uwzględnienia jego charakteru i warunków osobistych. Orzecznictwo wymaga także, aby wszelkie pozbawienie

wolności było proporcjonalne i niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu. Konieczne jest także rozważenia zastosowania środków alternatywnych, które mogłyby zminimalizować problemy związane z ryzykiem ucieczki lub ukrycia się podejrzanego.

3. Proces oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się

Choć w wielu państwach członkowskich ryzyko ponownego popełnienia przestępstwa było głównym powodem zastosowania tymczasowego aresztowania, ryzyko ucieczki lub ukrycia się było często kolejną najczęściej stosowaną przesłanką. W toku badania zidentyfikowano przykłady spraw, w których przesłanki uzasadniające tymczasowe aresztowanie były używane zamiennie w zależności od tego, co było łatwiejsze do udowodnienia lub trudniejsze do obalenia.

W badaniu zebrano kryteria stosowane w ocenie ryzyka ucieczki lub ukrycia się i stwierdzono, że najczęściej stosowanymi kryteriami były **charakter i waga zarzucanego przestępstwa oraz brak więzi społecznych podejrzanego z miejscem jego pobytu**. Następnie najczęściej część oceny stanowiły kwestia **wcześniejszych wyroków skazujących i historia niestawiennictwa w sądzie w wymaganych przypadkach, w połączeniu z prawdopodobieństwem wydania wobec podejrzanego wyroku skazującego**. W trakcie badania stało się jasne, że zasadniczo w wielu sprawach sądy krajowe uznawały tymczasowe aresztowanie za jedynie **formalność**. Formułowały przy tym **utarte uzasadnienia** opierające się głównie na stanowisku prokuratury i **niechętnie stosowały** środki alternatywne względem tymczasowego aresztowania.

4. Wyniki badania

Wyniki badania można podzielić na trzy główne obszary. Po pierwsze projekt zwrócił uwagę na dyskryminacyjny wpływ kryteriów, na których głównie opiera się ocena ryzyka ucieczki lub ukrycia się. Po drugie podkreślił znaczenie praw procesowych dla oceny konieczności zastosowania tymczasowego aresztowania, a po trzecie wskazał na niechęć sądów do stosowania środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania. Każdy z ww. wniosków będzie omówiony po kolei.

W toku badań konsekwentnie wyłaniał się obraz nadmiernego nacisku, w toku stosowania tymczasowego aresztowania, na więzi społeczne i narodowość jako elementów badanych w ocenie ryzyka ucieczki lub ukrycia się. Działanie to miało **dyskryminacyjny wpływ na stosowanie tymczasowego aresztowania**. W tym kontekście, w badaniu zaobserwowano **nadreprezentację określonych grup** w populacji osób tymczasowo aresztowanych. Wymóg stałego adresu i więzi społecznych był tak głęboko zakorzeniony w ocenie ryzyka ucieczki lub ukrycia się, że dla osób bezdomnych niemożliwe stało się spełnienie wymagań do zastosowania środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania, co w rezultacie prawie automatycznie prowadziło do uznania osób za skłonne

do ucieczki lub ukrycia się. Podobnie osoby znajdujące się w bardziej niepewnej sytuacji społeczno-gospodarczej były częściej poddawane tymczasowemu aresztowaniu. Wspólny dla wszystkich państw członkowskich uczestniczących w badaniu był fakt, że obcokrajowcy, ze względu na więzi za granicą, a zatem niezdolność do wykazania więzi społecznych w kraju ścigającym, również byli łatwiej uznawani za osoby skłonne do ucieczki lub ukrycia się.

W całym badaniu powtarzającym się stale wątkiem była **kluczowa rola praw procesowych w procesie tymczasowego aresztowania**. Zauważono schemat, że tam, gdzie istniał skuteczny i istotny dostęp do obrońców przed aresztowaniem i na postępowaniach przygotowawczych, istniało większe prawdopodobieństwo zastosowania środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania. O ile dostęp do adwokata na początkowych etapach był jednym z najczęściej przywoływanych w tym kontekście praw procesowych, o tyle podkreślono również znaczenie niezawisłości sądownictwa i dostępu do skutecznego środka odwoławczego.

Cechą charakterystyczną było również **nadmierne poleganie na tymczasowym aresztowaniu w porównaniu ze środkami alternatywnymi**. Z wyjątkiem Irlandii, która częściej preferowała stosowanie poręczenia majątkowego i środków alternatywnych w stosunku do tymczasowego aresztowania, pozostałe uczestniczące państwa członkowskie wykazały przytłaczającą niechęć do stosowania środków alternatywnych. Badania wykazały, że ten brak entuzjazmu wobec środków alternatywnych wynikał zwykle z braku zaufania do ich skuteczności oraz braku świadomości w zakresie środków istniejących na poziomie regionalnym, na przykład europejskiego nakazu nadzoru (ENN). ENN zapewnia transgraniczny nadzór organów nad osobami oskarżonymi o popełnienie przestępstwa w ramach alternatywy dla tymczasowego aresztowania i jego bezpośrednim celem jest rozwiązanie problemu nieproporcjonalnego stosowania tymczasowego aresztowania względem cudzoziemców.

Chociaż w trakcie badania tendencje te wysuwały się na pierwszy plan, jako problem rozpoznano również **brak jasnych danych statystycznych** odnoszących się do ryzyka ucieczki lub ukrycia się jako przesłanki do tymczasowego aresztowania zarówno na poziomie krajowym (z wyjątkiem Hiszpanii i Niemiec), jak i regionalnym.

5. Zalecenia

Badanie zawierało zalecenia, które bezpośrednio odnoszą się do zidentyfikowanych wzorców złych praktyk, które prowadzą do częstego stosowania tymczasowego aresztowania w związku z ryzykiem ucieczki lub ukrycia się. Zalecenia te są kierowane do ustawodawcy unijnego, ustawodawców krajowych oraz osób wykonujących zawody prawnicze, w tym sędziów, obrońców i prokuratorów.

5.1. Ustawodawcy UE

Na płaszczyźnie Unii Europejskiej zidentyfikowano dwa problematyczne aspekty

dotyczące oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się i tymczasowego aresztowania. Brak harmonizacji przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania doprowadził do znacznych rozbieżności w podejściu do oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się na tle całej UE. Te różne podejścia mogą negatywnie wpływać na wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, które leży u podstaw transgranicznej współpracy karnej. Niezależnie od zidentyfikowanych podczas badania luk prawnych, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zalecenia Komisji Europejskiej pozwalają na identyfikację standardów i narzędzi zgodnych z art. 5 EKPC. Ustalone w ten sposób standardy mogą stanowić punkt wyjścia do zmian w stosowaniu tymczasowego aresztowania.

Drugim elementem wartym podkreślenia jest niewykorzystywanie środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania w obszarze postępowania przygotowawczego i współpracy transgranicznej w sprawach karnych. Aby rozwiązać te dwa podstawowe problemy, proponuje się następujące zalecenia na poziomie regionalnym:

- **Skodyfikowanie i zharmonizowanie obowiązujących w całej UE norm** dotyczących tymczasowego aresztowania. W szczególności uregulowanie na płaszczyźnie Unii Europejskiej dopuszczalnych przesłanek do stosowania tymczasowego aresztowania oraz nacisk na stworzenie i wykorzystanie środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania w sposób gwarantujący zabezpieczenie prawidłowego toku każdej sprawy karnej.
- **Poprawa komunikacji i wymiany informacji między państwami członkowskimi** Unii Europejskiej poprzez przyjęcie rekomendacji zachęcających do stosowania europejskiego nakazu nadzoru w celu rozwiązania problemów związanych z ryzykiem ucieczki lub ukrycia się obywateli UE w sprawach transgranicznych oraz poprawy trudnej sytuacji cudzoziemców. W tym celu konieczne jest opracowanie i rozpowszechnienie materiałów edukacyjnych, informowanie interesariuszy o przykładach stosowania europejskiego nakazu nadzoru oraz promowanie programów szkoleniowych. Działania mające na celu poprawę procesów weryfikacji transgranicznej statusu i pochodzenia osób mogą ograniczyć ryzyka związane z nierespektowaniem zasady wzajemnego uznawania orzeczeń.

5.2. Ustawodawcy krajowi

Również na poziomie krajowym, mimo zróżnicowanych standardów poszczególnych państw, dostrzegalne jest wiele problemów związanych ze stosowaniem tymczasowego aresztowania w oparciu o ryzyko ucieczki lub ukrycia się. W pierwszej kolejności brakuje jasnych wytycznych jak interpretować te pojęcia. Co więcej są one obecnie rozumiane szeroko, obejmując szereg różnych sytuacji, generujących różny stopień zagrożenia lub ryzyka dla prawidłowego toku postępowania. Już samo to rysuje sytuację, którą można określić jako niespójną praktykę stosowania tymczasowego aresztowania, nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, lecz także w samych państwach członkowskich.

Jednocześnie na poziomie krajowym brakuje konkretnych danych statystycznych dotyczących osób tymczasowo aresztowanych.

Co więcej, szczególnym problemem w kontekście tymczasowego aresztowania pozostaje sytuacja cudzoziemców, skutkującą pojawianiem się praktyk o charakterze dyskryminacyjnym.

Aby temu zaradzić, w badaniu zaproponowano następujące zalecenia na poziomie krajowym:

- **Zebranie wyczerpujących statystyk i danych dotyczących przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania**, w tym powodów, ze względu na które odmawia się stosowania środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania, w tym poręczeń majątkowych, oraz ogólnych danych dotyczących liczby osób tymczasowo aresztowanych.
- Uspójnienie zasad stosowania tymczasowego aresztowania poprzez przygotowanie **rekomendacji dla sądów odnoszących się do oceny konieczności stosowania tymczasowego aresztowania**. Przestrzeganie podstawowych zasad, na których opiera się tymczasowe aresztowanie, w tym stosowanie domniemania niewinności i traktowanie tymczasowego aresztowania jako środka ostatecznego.
- **Zapewnienie, że gwarancje praw procesowych będą stosowane w praktyce** na wszystkich etapach postępowania karnego, już od wstępnego zatrzymania podejrzanego. W tym kontekście konieczne jest też cykliczne, automatyczne kontrolowanie zasadności stosowania tymczasowego aresztowania. Aby osiągnąć ten cel konieczne jest prowadzenie szkoleń w zakresie praw procesowych dla wszystkich zainteresowanych podmiotów tym policji, funkcjonariuszy służby więziennej, prokuratury, obrońców i sędziów.
- **Dopilnowanie, aby w sprawach, w których stosowany jest tymczasowy areszt, proces karny był przeprowadzony tak szybko, jak to możliwe**. W tym celu konieczne może być zwiększenie liczby sędziów karnych czy poszerzenie bazy lokalowej sądownictwa.
- **Stworzenie środków prawnych umożliwiających dochodzenie odszkodowania i zadośćuczynienia** w sytuacjach gdy dana osoba podlegała tymczasowemu aresztowaniu, a później została uniewinniona lub ukarana wyrokiem skazującym na karę nieizolacyjną. Środki te muszą mieć charakter skuteczny i osiągalny dla jednostki.
- **Ustanowienie szerokiego katalogu środków zapobiegawczych alternatywnych względem tymczasowego aresztowania**. Środki te powinny wykorzystywać w większym stopniu nowe rozwiązania technologiczne. W tym kontekście rozważenia wymaga wprowadzenie środka zapobiegawczego w postaci aresztu domowego (w dwóch formach – bez nadzoru elektronicznego i z nadzorem elektronicznym) oraz środka zapobiegawczego w postaci stałego monitorowania miejsca pobytu za pomocą urządzeń GPS oraz stałego uwierzytelniania miejsca pobytu.
- **Usunięcie z prawodawstwa wszelkich przesłanek tymczasowego aresztowania, które odnoszą się do stałego miejsca zamieszkania**. Rozwiązania te mogą bowiem prowadzić do automatycznego stosowania tymczasowego aresztowania ze względu na ryzyko ucieczki lub ukrycia się.

- Stosowanie poręczenia majątkowego w sposób **umożliwiający skorzystanie z tego rozwiązania podejrzanym z ograniczonymi środkami pieniężnymi**.

5.3. Sędziowie, prokuratorzy i obrońcy

Zalecenia dla osób bezpośrednio stosujących prawo w zakresie odnoszącym się do oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się podejrzanego, w szczególności twórczego wykorzystania możliwości, jakie dają środki alternatywę względem tymczasowego aresztowania.

- Podejście **sędziów i prokuratorów** do oceny ryzyka ucieczki lub ukrycia się podejrzanego powinno przede wszystkim uwzględniać zasadę domniemania niewinności i konieczność stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego w ostateczności, wyłącznie gdy jest to konieczne.
- Konieczne jest częstsze wykorzystanie w praktyce międzynarodowych standardów odnoszących się do tymczasowego aresztowania, sformułowanych w **zaleceniach KE** oraz w **orzecznictwie ETPC**.
- Wobec złożoności czynników przyczyniających się do ryzyka ucieczki lub ukrycia się konieczne jest stosowanie szczególnej staranności przy analizie każdego przypadku, tak aby zagwarantować, że stosowanie tymczasowego aresztowania będzie miało charakter rzetelny. Dotyczy to także uwzględnianie w szerszym zakresie **cech jednostki i okoliczności danej sprawy**, z jednoczesnym unikaniem odwoływania się do domniemań i hipotetycznego ryzyka utrudniania postępowania karnego.
- Organizacja regularnych **szkoleń dla sędziów odnoszących się do zasad stosowania tymczasowego aresztowania** oraz nieizolacyjnych środków alternatywnych.
- Wzmocnienie wysiłków obrońców w sprawach karnych na rzecz podkreślenia elementów ograniczających ryzyko ucieczki lub ukrycia się podejrzanego. W tym celu konieczne jest aktywne badanie sytuacji podejrzanego, więzi społecznych łączących go z danym środowiskiem, w tym statusu zatrudnienia czy obowiązków rodzinnych
- Opracowanie **specjalistycznego szkolenia** dla obrońców w sprawach karnych w zakresie gromadzenia i przedstawiania dowodów pozwalających zwiększyć ich zdolności w zakresie kwestionowania zasadności stosowania tymczasowego aresztowania.
- Przygotowanie szkoleń w zakresie stosowania środków alternatywnych względem tymczasowego aresztowania, w tym w szczególności stosowania **europejskiego nakazu nadzoru**.

fairtrials.org



Fair Trials

Avenue Brugmann 12A

1060 Saint Gilles

Brussels

Belgium

+32 (0)2 360 04 71

© Fair Trials 2024



@fairtrials



@fairtrials



Fair Trials

Fairness, equality, justice