

Michał Płachta*

Konflikty jurysdykcyjne w sprawach karnych: propozycja rozwiązania w Unii Europejskiej

Źródło i konsekwencje konfliktów jurysdykcyjnych

Normy prawa międzynarodowego nie mają charakteru licencji, z której państwo czerpie swoje uprawnienia w dziedzinie ustalania zakresu kompetencji karnej, czyli sfery obowiązywania norm krajowego prawa karnego. Nie obowiązuje tutaj zasada: *expressio unius est exclusio alterius*. Nawet normy prawnomiędzynarodowe, wprost regulujące kwestię jurysdykcji (w odniesieniu do przestępstw konwencyjnych), należy traktować wyłącznie jako wiążące minimum,¹ a nie generalne określenie ram kompetencyjno-jurysdykcyjnych państwa. Nie można ich interpretować zgodnie z regułą „co nie jest dozwolone, jest zakazane”. Zasadą jest, że prawo międzynarodowe zezwala każdemu państwu na kształtowanie kompetencji karnej według własnego uznania, a zatem: „co nie jest zakazane, jest dozwolone”.

Można by uznać taki model kształtowania kompetencji karnej za optymalny, umożliwia bowiem maksymalizowanie:

- a) ochrony określonych dóbr i wartości uważanych za szczególnie cenne zarówno przez poszczególne kraje, jak i przez całą społeczność międzynarodową,
- b) skutecznej walki z przestępczością (np. przez wyeliminowanie bezkarności z powodu *vacuum iuris*).

Oczywistą konsekwencją wspomnianego modelu jest jednak nakładanie się na siebie (w pewnych przypadkach) swobodnie przez państwa wyznaczanych zakresów kompetencji. To zjawisko nieuniknione. Trady-

* Prof. dr hab. Michał Płachta – Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

¹ S.Z. Feller, *La resolution des conflits de juridiction en matiere penale*, „Revue internationale de droit pénale” no. 3–4/1974, s. 542.

cyjnie, choć niezbyt precyzyjnie, określa się je mianem „konfliktu jurysdykcyjnego”. Dzięki niemu możliwe jest osiąganie wymienionych wyżej celów. Wywołuje jednak także skutki negatywne, rodząc niebezpieczeństwo powstania konfliktów międzynarodowych (wystąpiły np. w sprawie *Cuttinga* oraz statku „*Lotus*”) oraz wielokrotnego skazania sprawcy za ten sam czyn w różnych państwach.

Zwłaszcza przekreślenie zasady *ne bis in idem* jest sprawą poważną, godzi bowiem w jedną z podstaw systemu prawa karnego każdego państwa. Dotychczasowy stan prawa traktatowego oraz opartej na nim praktyki dowodzi, że zgodnie z tą zasadą ochronę należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: krajowej (wewnątrzpaństwowej) oraz międzynarodowej. O ile zakaz *ne bis in idem* w obrębie jednego kraju należy już do kanonu zasad prawnych (niezależnie od tego, jak zostaje ujęte i zdefiniowane kryterium czy kryteria tego zakazu), o tyle tradycyjnie w stosunkach między państwami analogiczna ochrona oskarżonemu nie przysługuje. Oznacza to, że na płaszczyźnie międzynarodowej nie została jeszcze wypracowana powszechnie obowiązująca reguła, zabraniająca organom danego państwa ścigania i skazania oskarżonego za czyn (czy ny), za które poniósł już odpowiedzialność w innym kraju, ba, nawet w pełni odbył wymierzoną karę.

Ten stan budzi zdecydowany sprzeciw (gdyż stanowi rażący anachronizm) współczesnej społeczności międzynarodowej, zwłaszcza w krajach o wspólnych bądź bardzo zbliżonych tradycjach, kulturze, wartościach i pryncypiach ideologicznych i politycznych, jak również systemach społeczno-prawno-ekonomicznych.² Niezmiernie trudno uznać za w pełni przekonujące powody takiego stanowiska. Jego obrona musiałaby wykraczać poza tradycyjnie podnoszony argument-wytrych, odwołujący się do różnorodności systemów prawnych w poszczególnych krajach, i sięgać kwestii bardziej politycznie drażliwej, a mianowicie braku zaufania do wymiaru sprawiedliwości nie tylko gdzieś na anypodach, ale nawet u sąsiada za miedzą. Z kolei taka postawa pozostaje w jaskrawej sprzeczności z deklarowaną przez rządy wolą zacieśniania więzów i wspólnego budowania struktur polityczno-prawno-ekonomicznych o wymiarze ponadnarodowym. Również inny, tradycyjnie przytaczany na taką okoliczność, argument w postaci suwerenności państwa, zgodnie z którym ściganie i sądenie przestępstw stanowi przejaw niezależnej władzy państwowej, stracił wiele ze swej siły przekonania. Pojęcie suveren-

² Zob. szerzej: M. Płachta, *Prawomiędzynarodowe konstytucyjne podstawy ochrony praw i oskarżonego w procesie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, t. IV, s. 48.

ności podlega bowiem od wielu dziesięcioleci bardzo gruntownej rewizji, a sama suwerenność – istotnym przeobrażeniem.

Prawo do ochrony przed ponownym procesem i skazaniem za ten sam czyn zawarte jest w czterech instrumentach międzynarodowych.³ Zastanawiające, że zakaz *ne bis in idem*, jeden z fundamentów sprawiedliwości procesowej w sprawach karnych, nie został zamieszczony w oryginalnym tekście Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. Europejski system ochrony praw człowieka został uzupełniony o to uprawnienie Protokołem dodatkowym nr 7 w 1984 r.⁴ Warto dodać, że prawo oskarżonego do ochrony opartej na *ne bis in idem* oraz *double jeopardy* przewiduje ponad 50 konstytucji krajowych.⁵

Konflikty jurysdykcyjne w Unii Europejskiej

Również w Unii Europejskiej coraz częściej zdarzają się przypadki prowadzenia w co najmniej dwóch państwach członkowskich równoległych postępowań karnych w sprawie tych samych czynów dotyczących tych samych osób lub w sprawie tych samych albo powiązanych czynów dotyczących innej osoby lub innych osób. Spostrzeżenie to potwierdzają empirycznie wyniki ankiety przygotowanej przez Republikę Czeską i przedstawionej państwom członkowskim i Eurojustowi w październiku 2008 r.⁶ Sytuacje krzyżowania się jurysdykcji kilku państw występować będą coraz częściej, ze względu na systematyczne rozszerzanie jurysdykcji krajowej na coraz większą liczbę przestępstw popełnianych za granicą. W ostatnich dekadach nasila się zjawisko zacieśniania się sieci prawnokarnej i to w skali globalnej. Jedną z zasadniczych przyczyn jest wzrost liczby traktatów międzynarodowych, w których państwa-strony zobowiązują się do kryminalizacji i ścigania wskazanych w nich zachowań.⁷ W efekcie w praktyce dochodzi do niepotrzebnego dublowa-

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 14 pkt 7; Minimalne standardy ONZ w zakresie traktowania więźniów, art. 30 ust. 1; Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, art. 8 pkt 4; Protokół dodatkowy nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 4 ust. 1.

⁴ European Treaty Series no. 117.

⁵ Zob. np.: Kostaryka, art. 42; Dominikana, § 8(5); Gwinea, art. 20(19); Gujana, § 144(5); Japonia, art. 39; Malta, § 39(9); Meksyk, art. 23; Peru, art. 233(11); Portugalia, art. 29(5); Uganda, § 15(5); Stany Zjednoczone, V Poprawka do Konstytucji.

⁶ Sekretariat Generalny Rady, dok. 17308/08, COPEN 254 + Add 1.

⁷ O. Lagodny, *Empfiehl es sich, eine europäische Gerichtskompetenz für Strafgewaltskonflikte vorzusehen?*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Berlin 2001, s. 21.

nia czynności w ramach prowadzonych postępowań karnych, co jest uciążliwe zarówno dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, jak dla stron postępowania i innych osób w nim uczestniczących.

Tymczasem okazało się, że obowiązujące ramy prawne UE nie zapewniają przepływu informacji między organami państw członkowskich na temat prowadzonych przez nie postępowań w przypadkach, gdy czyny, będące przedmiotem sprawy, mogą prowadzić do konfliktu jurysdykcji lub gdy są powiązane. Ponadto nie istnieje żadna obowiązująca w całej UE procedura, która ułatwiałaby prowadzenie rozmów na temat najodpowiedniejszej jurysdykcji dla postępowania karnego w takich przypadkach.

W przedstawionym w 2000 r. komunikacie w sprawie wzajemnego uznawania prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych Komisja Europejska zaproponowała opracowanie zasad, zgodnie z którymi można by przyznawać wyłączną jurysdykcję jednemu państwu członkowskiemu.⁸ Na posiedzeniu w grudniu 2001 r. eksperci przeanalizowali wykonalność takiego rozwiązania. Zdecydowana większość specjalistów i pracowników wymiaru sprawiedliwości było sceptycznie nastawionych do takiego systemu. Podkreślali potrzebę zastosowania elastycznego podejścia i zadbania o to, by właściwe organy krajowe były w stanie uwzględnić szczególne okoliczności danej sprawy przy dokonywaniu wyboru miejsca, które będzie najwłaściwsze dla jej rozpoznania.⁹

Zgodnie z celem zakładającym utworzenie wspólnej europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości konieczne staje się przedsięwzięcie kroków na rzecz wyeliminowania lub co najmniej skutecznego rozstrzygnięcia takich konfliktów. Podejmowane działania mają prowadzić przede wszystkim do: (i) uniknięcia na jak najwcześniejszym etapie postępowania sytuacji, w których w sprawie tej samej osoby w różnych państwach członkowskich toczą się równoległe postępowania karne, mogące prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem*; (ii) zapewnienia bliższej współpracy między co najmniej dwoma państwami członkowskimi, gdy wykonują swoje uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowania karnego w sprawie tych samych czynów dotyczących tej samej osoby (tych samych osób) albo w sprawie tych samych lub powiązanych czynów dotyczących innej osoby (innych osób), albo w sprawie tej samej organizacji przestępczej.¹⁰

Również w polskiej doktrynie uznano, że przyjęcie w stosunku do postępowań zagranicznych zawisłości sprawy stanowi, podobnie jak

⁸ COM(2000)495, rozdział 13.2.

⁹ Sekretariat Generalny Rady, dok. 5208/09 Add 2, COPEN 7, s. 8.

¹⁰ Ibidem, s. 5.

w prawie krajowym, logiczną konsekwencją wynikającą z zasady *ne bis in idem*.¹¹ Prowadzenie dwóch postępowań przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn jest przecież niecelowe. Zawsze jeden proces zakończy się wcześniej, powodując prawomocność zapadłego w nim orzeczenia, a co za tym idzie – stan rzeczy osądzonej, a w konsekwencji umorzenie drugiego postępowania. Angażowanie w takiej sytuacji organów ścigania i przeznaczanie dużych środków na realizację czynności w ramach wniosków o pomoc prawną wydaje się niecelowe. Rozciągnięcie zawisłości sprawy również na orzeczenia zagraniczne pozwoliłoby wyeliminować przypadkowość w ustalaniu jurysdykcji.¹²

Środki służące osiągnięciu tych celów w obrębie Unii Europejskiej obejmują następujące działania: (i) troskę o to, by państwa członkowskie prowadziły już na wczesnym etapie postępowania stosowną wymianę informacji na temat toczących się postępowań, które mają istotny związek z inną jurysdykcją, (ii) umożliwienie organom zainteresowanych państw członkowskich podejmowanie bezpośrednich konsultacji w celu uzgodnienia, która jurysdykcja jest najodpowiedniejsza dla prowadzenia danego postępowania karnego, (iii) ustalenie przejrzystych zasad i wspólnych kryteriów, które będą stosowane przy wypracowywaniu przez państwa członkowskie porozumienia w sprawie najodpowiedniejszej jurysdykcji.¹³ Wprawdzie kwestia formalnoprawnego charakteru ewentualnego instrumentu była otwarta, ale warto odnotować, że już w 2001 r. zgłoszona została propozycja przyjęcia rozwiązania nie w postaci decyzji ramowej, lecz porozumienia (konwencji).¹⁴

Spośród podejmowanych konkretnych działań na forum Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę na inicjatywę Grecji z lutego 2003 r. – wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie zasady *ne bis in idem*.¹⁵ Poza odniesieniem do wspomnianej zasady zawierał przepisy dotyczące rozstrzygania konfliktów jurysdykcji oraz kryteria określania jurysdykcji.

¹¹ Zob.: T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999, s. 181.

¹² P. Kołodziejski, *Ne bis in idem w stosunku do orzeczeń zagranicznych*, „Prokuratura i Prawo” nr 9/2006, s. 59; podobnie: A.J. Szwarz, *Wyłączenie „multipostępowania karnych” w Unii Europejskiej przeciwko tej samej osobie z tytułu popełnienia tego samego czynu* w: *Unijna polityka karna*, red. A.J. Szwarz, Poznań 2009, s. 41; A.J. Szwarz, *Propozycja „umiędzynarodowienia” zasady zawisłości sprawy w postępowaniach karnych w Unii Europejskiej* w: *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa*, red. J. Giezek, Zakamycze 2006, s. 601.

¹³ Sekretariat Generalny Rady, dok. 5208/09 Add 2, COPEN 7, s. 5.

¹⁴ O. Lagodny, op.cit., s. 132.

¹⁵ O.J. C 100, 26.4.2003, s. 24.

Objął te same kryteria, jakie wskazano w art. 9 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu, ale – inaczej niż w tej decyzji czy w decyzji ramowej Rady w sprawie ataków na systemy informatyczne – bez wskazywania hierarchii ważności. Państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie greckiej inicjatywy, zwłaszcza w kwestiach dotyczących zasady *ne bis in idem*, co doprowadziło do przerwania prowadzonych dyskusji.

Warto także wspomnieć o przedstawionej w 2005 r. Zielonej Księdze w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem*, w której Komisja Europejska przeprowadziła analizę obowiązujących ram prawnych.¹⁶ Ponadto w dokumencie tym Komisja zarysowała możliwości utworzenia mechanizmu, który ułatwiłby wybór najwłaściwszej jurysdykcji, oraz przedstawiła propozycje, których celem było doprecyzowanie zakresu i możliwości stosowania w całej UE transgranicznej zasady *ne bis in idem* zawartej w art. 54–58 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Zapewnienie sprawnego działania wspomnianego mechanizmu wymaga spełnienia dwóch podstawowych warunków wstępnych. Po pierwsze, właściwe organy powinny otrzymać informację o prowadzeniu postępowania lub związanych z tym decyzjach w innym państwie: mieć możliwość, a niewykluczone, że nawet obowiązek, wymiany stosowanych informacji. Po drugie, należy zapewnić organom ścigania, po otrzymaniu przez nie informacji o prowadzeniu postępowania w innym państwie członkowskim, możliwość newszczynania postępowania lub wstrzymania toczącego się postępowania tylko z tego powodu, że postępowanie w tej samej sprawie prowadzone jest w innym państwie członkowskim.¹⁷

Mechanizm zaproponowany w Zielonej Księdze ma następujące etapy: (I) identyfikacja zainteresowanych stron i przekazywanie im informacji przez organy państwa członkowskiego, które wszczęło lub ma zamiar wkrótce wszcząć postępowanie karne (zwane w tym dokumencie „państwem wszczynającym postępowanie”) w sprawie, która wykazuje znaczące związki z innym państwem członkowskim; (II) konsultacje – dobrowolne lub obowiązkowe – zainteresowanych państw, które kończyłyby się zawarciem porozumienia, na mocy którego jedno z państw przejmowałoby w całości sprawę do prowadzenia, natomiast drugie, uznając brak swojej jurysdykcji, dobrowolnie zamykałoby swoje postępowanie. Jako jedną z opcji autorzy Zielonej Księgi rozważają też nadanie wypracowanemu porozumieniu charakteru aktu prawnie wiążącego. Sugeruje

¹⁶ COM(2005) 696.

¹⁷ Zielona Księga, s. 4.

się ponadto opracowanie na poziomie unijnym modelowego porozumienia, które określałoby wszystkie jego konstytutywne elementy; (III) rozstrzygnięcie sporów/procedura mediacyjna, przy czym autorzy Zielonej Księgi zaproponowali powierzenie funkcji mediatora Eurojustowi.¹⁸

Niejako w uzupełnieniu tego trybu zaproponowano, aby w przypadku nieosiągnięcia porozumienia w wyniku bezpośrednich konsultacji rozważyć utworzenie unijnej izby sądowej do spraw karnych, która rozstrzygałaby spory związane z ustaleniem właściwości organu uprawnionego do ścigania przestępstw w państwie członkowskim.¹⁹ Innym proponowanym rozwiązaniem było wyposażenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kompetencję rozstrzygania sporów jurysdykcyjnych między państwami członkowskimi UE przez podejmowanie wiążącej decyzji o przyznaniu danemu państwu wykonywania jurysdykcji w konkretnej sprawie.²⁰

Drugim integralnym elementem rozwiązania przedstawionego w Zielonej Księdze jest tzw. zasada pierwszeństwa, zobowiązująca państwa członkowskie do skoncentrowania postępowania w tej samej sprawie w jednym, głównym (wiodącym) państwie. Konsekwencją jej przyjęcia w unijnym akcie prawnym byłby obowiązek wstrzymania postępowania w państwie, które uznano za niewłaściwe, oraz zakaz wszczynania w nim kolejnych, dotyczących tego samego czynu. Koncentracja postępowania w jednym państwie nie powinna wykluczać dynamicznej współpracy państw w zakresie wymiany danych, dowodów itp. W celu zapobieżenia naruszaniu ustalonych reguł autorzy Zielonej Księgi proponują wprowadzenie zakazu wnoszenia do sądu aktu oskarżenia przed zakończeniem procedury zmierzającej do przesądzenia o jurysdykcji jednego z państw.²¹

Trzecim elementem kompleksowej strategii zapobiegania kolizjom jurysdykcji oraz rozstrzygania tych kolizji powinien być wykaz kryteriów, które winny znaleźć zastosowanie przy wyborze głównego państwa. Autorzy Zielonej Księgi wskazują kilka kryteriów, które miałyby być stosowane i ważne w sposób elastyczny, indywidualnie w każdym przypadku, co znaczy, że właściwe organy musiałyby mieć możliwość podejmowania decyzji w dużej mierze według własnego uznania. Kryteria te lub istotne czynniki, które będą miały wpływ na proces wyznaczania odpowiedniej jurysdykcji, powinny być obiektywne i mogłyby zostać wymienione w opracowanym w przyszłości dokumencie unijnym. W szczegó-

¹⁸ Ibidem, s. 6.

¹⁹ Odpowiedź Forum WSiSW UE na wezwanie Komisji Europejskiej do konsultacji Zielonej Księgi, <http://www.natolin.edu.pl/wsissw/wsissw.nsf/viewDOC/AGRK-6NDD66>

²⁰ O. Lagodny, op.cit., s. 132.

²¹ Zielona Księga, s. 8.

ności wykaz taki mógłby obejmować terytorialność, interesy ofiar, kryteria dotyczące osoby podejrzanej lub oskarżonej oraz interesów państwa, a także inne, związane ze skutecznym i sprawnym prowadzeniem postępowania. Zdaniem autorów może udałoby się także zidentyfikować czynniki, które nie powinny mieć znaczenia.²²

W ramach konsultacji zainicjowanych Zieloną Księgą stwierdzono, że przyszły instrument rozstrzygania kolizji jurysdykcyjnych powinien zawierać listę zhierarchizowanych kryteriów ustalonych według czytelnych reguł. Zasada terytorialności, wymieniona w Zielonej Księdze, może prowadzić do przedłużenia postępowania, a w niektórych przypadkach spowodować przedawnienie. Potencjalnym źródłem kolizji właściwości jest sama zasada terytorialności, bo przepisy państw członkowskich UE, określające miejsce popełnienia przestępstwa, oparte są na wielomiejscowości. W tym kontekście należy wskazać trudności, jakie pojawiają się w procesie stosowania decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania. Warto więc zastanowić się nad innymi kryteriami, np. nad zasadą obywatelstwa, miejsca zamieszkania lub siedziby osoby prawnej, aczkolwiek może się to wiązać z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów procesowych.²³

Próby rozwiązywania problemu konfliktów jurysdykcyjnych w UE

Jeśli chodzi o obowiązujące instrumenty prawne, które są pomocne w unikaniu lub rozstrzygnięciu konfliktów jurysdykcji lub w wyborze jurysdykcji, należy wspomnieć opracowaną przez Radę Europy Europejską konwencję o przekazywaniu ścigania z 15 maja 1972 r.,²⁴ no. 73, która zawiera postanowienia dotyczące zapobiegania problemowi postępowań karnych prowadzonych równoległe i rozwiązywania tego problemu. Weszła w życie tylko w 13 państwach członkowskich i nie przewiduje wprowadzenia wspólnej, kompleksowej i wielostronnej procedury określania jurysdykcji. Jest jednak godna uwagi również dlatego, że w opinii niektórych komentatorów stanowi wzorzec dla optymalnego rozwiązania problemu jurysdykcji w UE.²⁵

²² Ibidem, s. 9.

²³ Forum WSiSW UE, ibidem.

²⁴ European Treaty Series

²⁵ J. Seguin, *The Case for Transferring Territorial Jurisdiction in the European Union*, „Criminal Law Forum” 2001, t. 12, s. 247–265.

Drugi ważny dokument, który może pomóc w unikaniu lub rozstrzygnięciu konfliktów jurysdykcji, to decyzja Rady w sprawie Eurojustu.²⁶ Zgodnie z art. 7 lit. a) Eurojust ma prawo występować do właściwych organów państw członkowskich o podjęcie dochodzenia lub ścigania za określone czyny lub o uznanie, że jedno z państw posiada większe możliwości podjęcia dochodzenia lub ścigania za określone czyny. Jeżeli sprawa dotycząca konfliktu jurysdykcji została przekazana Eurojustowi i co najmniej dwóch przedstawicieli krajowych ma odmienne zdanie co do sposobu rozwiązania tego konfliktu, należy zwrócić się do kolegium o wydanie niewiążącej pisemnej opinii w tej sprawie, pod warunkiem że zainteresowanym właściwym organom krajowym nie udało się rozwiązać danej kwestii za obopólnym porozumieniem.

Podczas gdy art. 7 ma zastosowanie do całego kolegium Eurojustu, jego przedstawiciele krajowi mogą również wystąpić do właściwych organów z prośbą o wzięcie pod uwagę środków wymienionych w decyzji Rady w sprawie Eurojustu (art. 6 lit. a)). Co do zasady, jeżeli właściwe organy nie uwzględnią uzasadnionego wniosku złożonego przez kolegium, to powinny podać przyczyny swojej decyzji (art. 8). Przytoczone przepisy rozwiązują problem konfliktu jurysdykcji w przypadku przekazania sprawy Eurojustowi. Niemniej jednak zwrócenie się do Eurojustu o rozstrzygnięcie takich spraw nie jest obowiązkowe.

Z drugiej strony w nowym art. 13 ust. 8 lit. a) decyzji w sprawie wzmocnienia Eurojustu stwierdza się, że przedstawiciel krajowy powinien być informowany o przypadkach, w których wystąpił lub może wystąpić konflikt jurysdykcji. W decyzji wprowadzono zatem jedynie obowiązek informowania Eurojustu, podczas gdy w omawianym wniosku przedstawiono kompleksową procedurę służącą rozwiązywaniu konfliktów jurysdykcji.

Jeśli chodzi o konkretne rodzaje przestępczości, prawo karne UE zobowiązuje państwa członkowskie lub ich organy do współpracy służącej podjęciu decyzji w sprawie właściwej jurysdykcji, w ramach której należy rozpoznać daną sprawę. Takie rozwiązanie przewidziano w art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie interesów finansowych UE i w art. 9 ust. 2 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji,²⁷ w art. 4 ust. 2 Wspólnego działania w sprawie organizacji przestępczych,²⁸ art. 7 ust. 3 Decyzji

²⁶ Decyzja w sprawie wzmocnienia Eurojustu XX/2008/WSiSW i w sprawie zmiany decyzji Rady 2002/187/WSiSW z 28.02.2002 r.

²⁷ O.J. L 192, 31.7.2003, s. 54.

²⁸ Wspólne działanie w sprawie uznawania za przestępstwa karne uczestnictwa w organizacji przestępczej w państwach członkowskich UE z 21.12.1998 r., O.J. L 351, s. 1.

ramowej o ochronie euro przed fałszowaniem, w art. 9 ust. 2 Decyzji ramowej o zwalczaniu terroryzmu oraz w art. 10 ust. 4 Decyzji ramowej w sprawie ataków na systemy informatyczne.²⁹ Zgodnie z tymi przepisami zainteresowane państwa członkowskie „współpracują w celu zdecydowania, które z nich będzie ścigać sprawców, z zamiarem, jeżeli jest to możliwe, scentralizowania postępowania w jednym państwie członkowskim”.

Należy jednak zauważyć, że przytoczone unormowania nie przewidują szczególnej procedury, która pomogłaby uniknąć konfliktów jurysdykcji, a w razie konieczności – rozstrzygnąć je; są to zasady o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Ponadto zawarte w nich reguły mają zastosowanie tylko do określonych rodzajów przestępczości. Warto również dodać, że stosowne przepisy, zawarte w Decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu i w Decyzji ramowej w sprawie ataków na systemy informatyczne, przewidują, że dążąc do scentralizowania postępowania w jednym państwie członkowskim, „państwa członkowskie mogą zwrócić się do jakiegokolwiek organu lub skorzystać z mechanizmu ustanowionego w ramach UE w celu ułatwienia współpracy między ich organami sądowymi i koordynacji ich działań”. Przytoczony fragment faktycznie zakłada skorzystanie z pomocy Eurojustu. Niemniej jednak przepisy ustanowione na mocy decyzji w sprawie Eurojustu nie zobowiązują państw członkowskich do przekazywania spraw temu organowi.³⁰

Geneza i prace nad decyzją ramową

W styczniu 2009 r. Czechy, Polska, Słowenia, Słowacja i Szwecja przedstawiły inicjatywę dotyczącą decyzji ramowej Rady w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów.³¹

Proponowana decyzja ma na celu utworzenie dwóch mechanizmów: jeden ma służyć zapobieganiu konfliktom w przypadku równoległego wykonywania uprawnień przez co najmniej dwa organy państw członkowskich, a drugi – lepszemu informowaniu o toczących się postępowaniach karnych, które mogą być ze sobą powiązane. Decyzja ta ustanawia procedury, zgodnie z którymi organy krajowe muszą wymieniać się informacjami o toczących się postępowaniach karnych w sprawie określo-

²⁹ Dz.Urz. WE L 69, 16.3.2005, s. 67.

³⁰ Sekretariat Generalny Rady, dok. 5208/09 Add 2, COPEN 7, s. 13.

³¹ 5208/09 COPEN 7 + Add 1.

nych czynów, by stwierdzić, czy w związku z tymi samymi czynami dotyczącymi tych samych osób nie toczą się równoległe postępowania w innym państwie członkowskim lub w innych państwach członkowskich, oraz podjąć bezpośrednie konsultacje z zamiarem porozumienia się co do najodpowiedniejszej jurysdykcji dla prowadzenia postępowania karnego w sprawie określonych czynów podlegających jurysdykcji co najmniej dwóch państw członkowskich. Celem tej decyzji jest także określenie działania w sytuacjach, w których równoległe postępowania karne toczą się w sprawie tych samych lub powiązanych ze sobą czynów dotyczących innych osób i w których bezpośrednie konsultacje usprawniłyby współpracę odpowiednich organów. Ponadto decyzja wprowadza zasady i wspólne kryteria, które organy krajowe co najmniej dwóch państw członkowskich muszą brać pod uwagę, kiedy starają się porozumieć w kwestii najodpowiedniejszej jurysdykcji dla prowadzenia postępowania karnego w sprawie określonych czynów.³²

W pierwotnej wersji projektu przewidziana była także procedura wymiany informacji stosowana wówczas, gdy właściwe organy jednego państwa członkowskiego prowadzą postępowanie karne w sprawie określonych czynów i chcą się dowiedzieć, czy w innych państwach członkowskich toczy się postępowanie w sprawie tych samych czynów dotyczących tej samej osoby. Proponowana decyzja ramowa miałaby również zastosowanie w przypadku, gdy właściwe organy jednego państwa członkowskiego prowadzą postępowanie karne w sprawie określonych czynów i dowiadują się – innym sposobem niż przy zastosowaniu procedury powiadamiania – że właściwe organy innych państw członkowskich prowadzą postępowanie karne w sprawie tych samych czynów dotyczących tej samej osoby lub w sprawie tych samych lub powiązanych ze sobą czynów dotyczących innej osoby lub innych osób. W takich przypadkach nie stosuje się procedury powiadamiania (art. 5–11), a zainteresowane państwa powinny od razu przystąpić do bezpośrednich konsultacji.

Jednym z najważniejszych przepisów jest art. 5, w którym na właściwy organ nakłada się obowiązek powiadamiania organów innych państw członkowskich. Celem powiadamiania jest uzyskanie informacji o tym, czy w innych państwach członkowskich toczą się postępowania karne w sprawie tych samych czynów dotyczących tej samej osoby lub tych samych osób. Powiadamianie byłoby obowiązkowe w przypadku, gdy organy jednego państwa członkowskiego stwierdzą, że czyny będące przed-

³² Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów, 20.01.2009, 5208/09 Add 2, COPEN 7, s. 14.

miotem toczącego się postępowania mają istotny związek z państwem członkowskim innym niż to, w którym toczy się postępowanie. W takiej sytuacji właściwy organ państwa członkowskiego, w którym toczy się postępowanie, musi powiadomić o nim właściwy organ państwa członkowskiego, z którym to postępowanie w istotny sposób się wiąże.

W art. 6 zamieszczono definicję „istotnego związku”. Związek należy uznać za istotny zawsze wtedy, gdy czyn lub jego znacząca część, które spowodowały popełnienie przestępstwa, miały miejsce na terytorium innego państwa członkowskiego. Gdy występują inne czynniki, np. znane jest miejsce, w którym znajdują się ważne dowody, lub obywatelstwo oskarżonego, należy w każdym przypadku zdecydować, czy związek między czynnikiem a terytorium jest na tyle istotny, że pozwala przyjąć, iż w innym państwie członkowskim toczy się postępowanie w sprawie tych samych czynów. Podejmując decyzję, trzeba się odnieść w szczególności do wspólnych kryteriów, wymienionych w art. 15. Autorzy propozycji przyjęli w tym przepisie założenie, że postępowanie karne należy przeprowadzić w obrębie jurysdykcji tego państwa członkowskiego, w którym *„doszło do większej części czynu karalnego, to znaczy w miejscu, w którym osoby zaangażowane dokonały większej części faktycznego czynu”*.

Jeżeli nie można zastosować tego ogólnego założenia z uwagi na istnienie innych istotnych czynników, wskazujących na przeprowadzenie postępowania karnego w innym państwie, właściwe organy państw członkowskich powinny wziąć pod uwagę te czynniki, by osiągnąć porozumienie w przedmiocie jurysdykcji. Są to: miejsce pobytu oskarżonych po aresztowaniu i możliwość ich przekazania lub ekstradycji do innych państw; obywatelstwo lub miejsce pobytu oskarżonych; terytorium państwa, w którym wyrządzono większość szkód; istotne interesy ofiar; istotne interesy oskarżonych; miejsce, w którym znajdują się ważne dowody; ochrona świadków wymagających szczególnego traktowania lub zastraszonych, których zeznania są istotne dla prowadzonego postępowania; miejsce pobytu najważniejszych świadków oraz możliwość ich przemieszczenia się do państwa, w którym *„doszło do większej części czynu karalnego”*; etap postępowania w sprawie; toczące się powiązane postępowanie; koszty postępowania.

Procedura powiadamiania nie dotyczy przestępstw, za które w państwie powiadamiającym grozi kara pozbawienia wolności lub przewidziany jest środek zabezpieczający, polegający na pozbawieniu wolności w maksymalnym wymiarze jednego roku. Nie obejmuje ona zatem spraw mniejszej wagi, mogących wiązać się ze zbędnymi obciążeniami administracyjnymi. Powiadomienie odpowiadającego państwa członkowskiego ma nastąpić jak najprędzej, czyli w momencie umożliwiającym temu państwu

elastyczność i skuteczność działania, przy uwzględnieniu okoliczności każdej sprawy, które wykluczają w praktyce szybkie powiadomianie.

Po zwróceniu się przez Radę do Parlamentu Europejskiego o opinię w ramach konsultacji inicjatywa stała się przedmiotem obrad Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE). Na posiedzeniu komisji 19 marca 2009 r. sprawozdawczyni przedstawiła projekt raportu.³³ Informując o wprowadzeniu istotnych zmian do wniosku legislacyjnego, wezwała Radę do przeprowadzenia ponownych konsultacji z Parlamentem Europejskim w oparciu o aktualną treść wniosku. 6 kwietnia 2009 r. państwa członkowskie osiągnęły ogólne porozumienie w sprawie tekstu, który znacznie się różni od pierwotnego projektu decyzji ramowej.

Warto zwrócić uwagę, że projekt sprawozdania LIBE przygotowany 26 sierpnia 2009 r.³⁴ praktycznie nie odbiega od ostatecznej wersji tego dokumentu z 1 października 2009 r.³⁵ W Rezolucji legislacyjnej z 8 października 2009 r. Parlament Europejski wprawdzie zatwierdził przedstawioną mu inicjatywę w przedmiocie decyzji ramowej, regulującej kwestię konfliktów jurysdykcyjnych, ale równocześnie zaproponował wprowadzenie do projektu decyzji 19 poprawek.³⁶ Jego najpoważniejsze

³³ Parlament Europejski, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Projekt sprawozdania w sprawie inicjatywy zgłoszonej przez Republikę Czeską, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Słowenii, Republikę Słowacką oraz Królestwo Szwecji na rzecz przyjęcia decyzji ramowej Rady 2009/.../WSiSW w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów (8535/2009 – C6-0036/2009 – 2009/0802(CNS)).

³⁴ Parlament Europejski, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Projekt sprawozdania w sprawie inicjatywy zgłoszonej przez Republikę Czeską, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Słowenii, Republikę Słowacką oraz Królestwo Szwecji na rzecz przyjęcia decyzji ramowej Rady 2009/.../WSiSW w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów (8535/2009 – C7-0000/2009 – 2009/0802(CNS)).

³⁵ Parlament Europejski, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Sprawozdanie w sprawie inicjatywy zgłoszonej przez Republikę Czeską, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Słowenii, Republikę Słowacką oraz Królestwo Szwecji na rzecz przyjęcia decyzji ramowej Rady 2009/.../WSiSW w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów (8535/2009 – C7-0000/2009 – 2009/0802(CNS)), A7-0011/2009.

³⁶ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z 8.10.2009 r. w sprawie inicjatywy zgłoszonej przez Republikę Czeską, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Słowenii, Republikę Słowacką oraz Królestwo Szwecji na rzecz przyjęcia decyzji ramowej Rady 2009/.../WSiSW w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygnięcia takich konfliktów (08535/2009 – C7-0205/2009 – 2009/0802(CNS)), P7_TA-PROV(2009)0027, A7-0011/2009, 8.10.2009 r.

zastrzeżenia dotyczyły następujących kwestii: (a) brak określenia terminu udzielenia odpowiedzi przez organ, do którego zwrócono się o informacje, (b) brak wskazania kryterium pozwalającego ustalić, który organ sądowy jest najwłaściwszy, (c) brak wskazówek umożliwiających optymalizację oceny dokonywanej przez właściwe organy (znajdowały się w tekście pierwotnym), (d) mimo obowiązku nawiązania kontaktu z właściwymi organami innych państw członkowskich nie przewidziano podobnego obowiązku w związku z informowaniem Eurojustu, (e) rola Eurojustu w rozwiązywaniu ewentualnych konfliktów jest dalece niezadowolająca.³⁷

Główne założenia decyzji ramowej

Podczas 2979. posiedzenia 30 listopada i 1 grudnia 2009 r. Rada WSi-SW³⁸ przyjęła Decyzję ramową w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów.³⁹ Środki przewidziane w tej decyzji służą zapobieganiu sytuacjom, w których w różnych państwach członkowskich UE toczą się wobec tej samej osoby równoległe postępowania karne w sprawie tych samych czynów, czego skutkiem może być prawomocne zakończenie tych postępowań w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Decyzja zmierza zatem do zapobiegania naruszaniu zasady *ne bis in idem*.⁴⁰

Preambuła (ust. 12) definiuje podstawowy cel decyzji ramowej jako zapobieganie niepotrzebnym równoległym postępowaniom karnym, których skutkiem może być naruszenie zasady *ne bis in idem*, w związku z tym jej stosowanie nie powinno powodować konfliktów jurysdykcji, które w przeciwnym razie by nie powstały. We wspólnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zasadę obowiązkowego ścigania przestępstw, obowiązującą w prawie procesowym kilku państw członkowskich, należy rozumieć i stosować w taki sposób, by uznawano ją za spełnioną, gdy państwo członkowskie zapewnia ściganie konkretnego prze-

³⁷ Sprawozdanie w sprawie inicjatywy (...), op.cit., s. 19.

³⁸ Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2979th Council meeting, 16883/09 (Presse 355), s. 30.

³⁹ Decyzja ramowa Rady w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów, 19.05.2009, 8535/09, COPEN 71, Dz.Urz. WE L 328, 15.12.2009, s. 42.

⁴⁰ M. Płachta, *Prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings within European Union*, „International Enforcement Law Reporter” 2010, t. 26, s. 95–100.

stępstwa. Zgodnie z ustępem 8 Preambuły główną zasadą współpracy ustanowionej na mocy decyzji ramowej powinna być zasada bezpośredniego kontaktu między właściwymi organami. Państwa członkowskie powinny móc decydować, które organy są właściwe do podejmowania działań przewidzianych w niniejszej decyzji ramowej, zgodnie z zasadą krajowej autonomii proceduralnej, pod warunkiem że organy te mają kompetencje do podejmowania działań i decyzji przewidzianych we wspomnianym dokumencie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 w decyzji ramowej ustala się ramy: (a) procedury stosowanej przez właściwe organy państw członkowskich w celu nawiązania kontaktu i stwierdzenia, że toczy się równoległe postępowanie karne wobec tej samej osoby w sprawie tych samych czynów, (b) wymiany informacji – w drodze bezpośrednich konsultacji – między właściwymi organami co najmniej dwóch państw członkowskich prowadzących równoległe postępowania karne wobec tej samej osoby w sprawie tych samych czynów, gdy organy te wiedzą już o równoległym postępowaniu karnym i chcą wypracować skuteczne rozwiązanie, które pozwoli uniknąć negatywnych skutków równoległych postępowań. Decyzji ramowej nie stosuje się do postępowań objętych przepisami art. 5 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji określonych w art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.⁴¹

Jednym z kluczowych pojęć stosowanych w decyzji ramowej jest wyrażenie „równoległe postępowania”, które oznacza postępowania karne – zarówno przygotowawcze, jak i sądowe – wobec tej samej osoby w sprawie tych samych czynów, toczące się w co najmniej dwóch państwach członkowskich (art. 3 lit. a)). W kwestii porozumiewania się w sprawach uregulowanych decyzją ramową Rada UE pozostawiła krajom członkowskim swobodę wyboru między dwiema opcjami: wskazaniem właściwych organów w ramach bezpośrednich kontaktów z odpowiednimi organami innych państw albo rozwiązaniem bardziej tradycyjnym w postaci wskazania organu centralnego (art. 4).

Decyzja ramowa nakłada na państwa członkowskie podwójny obowiązek: nawiązania kontaktu z właściwym organem innego państwa członkowskiego, by potwierdzić, że toczy się postępowanie równoległe, a następnie podjęcia bezpośrednich konsultacji, o których mowa w art. 10. Obowiązek ten aktualizuje się wówczas, gdy właściwy organ w państwie członkowskim ma uzasadnione powody, by przypuszczać, że w innym państwie członkowskim toczy się postępowanie równoległe

⁴¹ O.J. L 1, 4.1.2003, s. 1.

(art. 5 ust. 1). Zgodnie z ustępem 2 wymienionego artykułu, jeżeli organ nawiązujący kontakt nie ma informacji o właściwym organie, z którym należy nawiązać kontakt, podejmuje wszelkie niezbędne starania, także za pośrednictwem punktów kontaktowych europejskiej sieci sądowej, by tę informację uzyskać. Procedura nawiązywania kontaktu nie ma zastosowania, jeżeli właściwe organy prowadzące równoległe postępowania uzyskały już innymi sposobami informacje o toczeniu się takich postępowań (ust. 3).

Artykuł 6 reguluje kwestie związane z obowiązkiem udzielenia odpowiedzi. Organ, z którym nawiązano kontakt, udziela odpowiedzi na wniosek, wystosowany zgodnie z art. 5 ust. 1, w „rozsądnym terminie”, wskazanym przez organ nawiązujący kontakt, a jeżeli nie wskazano takiego terminu – odpowiada bez nieuzasadnionej zwłoki i informuje organ nawiązujący kontakt, czy w danym państwie członkowskim toczy się równoległe postępowanie. Jeżeli organ nawiązujący kontakt poinformuje właściwy organ, z którym nawiązano kontakt, że wobec podejrzanego lub oskarżonego zastosowano tymczasowy środek zapobiegawczy, polegający na pozbawieniu wolności, drugi z organów traktuje wniosek jako pilny. Zgodnie z ustępem 2, jeżeli organ, z którym nawiązano kontakt, nie może odpowiedzieć w terminie wskazanym przez organ nawiązujący kontakt, niezwłocznie informuje go o powodach i podaje termin, w którym przedstawi informacje, o które zwrócono się we wniosku. Natomiast ustęp 3 stanowi, że jeżeli organ, z którym nawiązano kontakt, nie jest właściwy na mocy art. 4, przekazuje on bez nieuzasadnionej zwłoki wniosek o informacje organowi właściwemu i powiadamia o tym organ nawiązujący kontakt.

Zgodnie z art. 8 organ nawiązujący kontakt, wystosowując wniosek na podstawie art. 5, podaje następujące informacje: (a) dane teleadresowe właściwego organu, (b) opis czynów i okoliczności będących przedmiotem danego postępowania karnego, (c) wszystkie stosowne dane o tożsamości podejrzanego lub oskarżonego, a w odpowiednich przypadkach – ofiar, (d) etap toczącego się postępowania karnego oraz (e) – w odpowiednich przypadkach – informacje o zastosowanym wobec podejrzanego lub skarżonego tymczasowym środku zapobiegawczym, polegającym na pozbawieniu wolności. Organ nawiązujący kontakt może przedstawić stosowne dodatkowe informacje, związane z postępowaniem karnym toczącym się w danym państwie członkowskim, np. o problemach napotkanych w tym państwie.

Z kolei organ, z którym nawiązano kontakt na mocy art. 6, w odpowiedzi na wniosek powinien zamieścić następujące informacje (art. 9 ust. 1): (a) czy toczy się lub toczyło postępowanie karne w sprawie nie-

których lub wszystkich czynów, takich samych jak czyny będące przedmiotem postępowania karnego, o którym mowa we wniosku o informacje wystosowanym przez organ nawiązujący kontakt, oraz czy postępowanie karne dotyczy tej samej osoby; jeżeli odpowiedzi, o których mowa w lit. a), są twierdzące: (b) dane teleadresowe właściwego organu oraz c) etap postępowania, a w przypadku gdy zapadła prawomocna decyzja – jej rodzaj. Ponadto organ, z którym nawiązano kontakt, może przedstawić dodatkowe informacje, związane z postępowaniem karnym, które toczy się lub toczyło w danym państwie członkowskim, zwłaszcza o wszelkich powiązanych czynach będących przedmiotem postępowania karnego w tym państwie (art. 9 ust. 2).

Artykuł 10 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia bezpośrednich konsultacji. Jeżeli zostanie ustalone, że toczy się równoległe postępowanie, właściwe organy danych państw członkowskich podejmują bezpośrednie konsultacje, by wypracować skuteczne rozwiązanie, które pozwoli uniknąć negatywnych skutków równoległych postępowań. Rozwiązanie to może – w stosownych przypadkach – prowadzić do skoncentrowania postępowania karnego w jednym państwie członkowskim (ust. 1). Podczas prowadzenia bezpośrednich konsultacji właściwe organy informują się wzajemnie o wszelkich ważnych środkach proceduralnych, które zastosowały w ramach postępowania (ust. 2), oraz odpowiadają – jeśli to możliwe – na wnioski o informacje innych właściwych organów zaangażowanych w konsultacje. Jeżeli jednak informacje te mogłyby naruszyć zasadnicze interesy związane z bezpieczeństwem narodowym lub zagrozić bezpieczeństwu osób fizycznych, właściwy organ nie ma obowiązku ich dostarczać (ust. 3).

W kwestii trybu wypracowywania porozumienia decyzja ramowa stanowi, że jeżeli właściwe organy państw członkowskich podejmują – zgodnie z art. 10 – bezpośrednie konsultacje na temat określonej sprawy z zamiarem wypracowania porozumienia, rozważają istotne cechy tej sprawy oraz wszystkie czynniki, które uznają za istotne (art. 11). Jeżeli podczas bezpośrednich konsultacji, podjętych na mocy art. 10, wypracowane zostanie porozumienie zakładające skoncentrowanie postępowania karnego w jednym państwie członkowskim, właściwy organ tego państwa członkowskiego informuje właściwy organ lub właściwe organy drugiego państwa członkowskiego lub pozostałych państw członkowskich o wynikach postępowania (art. 13).

Rada UE przesądziła, że przyjęta decyzja ramowa ma charakter uzupełniający w stosunku do decyzji w sprawie Eurojustu i nie narusza jej (art. 12 ust. 1). Równocześnie w Preambule podkreśla się, że Eurojust jest organem szczególnie właściwym do udzielania wsparcia w rozstrzy-

ganiu konfliktów jurysdykcji, dlatego skierowanie sprawy do niego powinno być zwyczajowym działaniem, gdy nie uda się wypracować porozumienia. Ponadto Eurojust należy informować o wszelkich przypadkach, gdy występuje lub może wystąpić konflikt jurysdykcji, a sprawę można skierować do niego w dowolnym momencie, gdy co najmniej jeden właściwy organ zaangażowany w bezpośrednie konsultacje uzna to za stosowne (ust. 14).

Podsumowanie

Asumpt do zajęcia się problemem sprawowania przez państwa członkowskie jurysdykcji w sprawach karnych i powstającymi na tym tle trudnościami dała propozycja przedstawiona przez grupę państw w styczniu 2009 r. Zawierała ona bardzo ambitne założenia, oparte na kompleksowym podejściu do tego zagadnienia. Jak się jednak okazało, zaproponowane w dokumencie rozwiązania były zbyt daleko idące w ocenie wielu państw członkowskich. Dodatkowym czynnikiem powodującym konieczność znacznego uproszczenia mechanizmu, a tym samym odejścia od pierwotnego pomysłu, było stanowisko Parlamentu Europejskiego. W efekcie ostateczna wersja decyzji ramowej jest znacznie okrojona pod wieloma względami, m.in. bardzo wąski jest zakres regulacji. Niewątpliwymi zaletami przyjętej decyzji ramowej są: minimalny formalizm, elastyczność rozwiązań oraz szeroki zakres swobody organów prowadzących postępowanie karne.

Niemożność osiągnięcia konsensusu ani nawet kompromisu w kwestii kryteriów wyboru (wskazania) właściwego forum do prowadzenia postępowania spowodowała konieczność rezygnacji z zamieszczenia w treści decyzji ramowej przepisu w tej mierze. Zamiast tego Preambuła zawiera zalecenie: „Aby wypracować porozumienie, właściwe organy powinny rozważyć odpowiednie kryteria (...) i wziąć pod uwagę na przykład miejsce, w którym doszło do większej części czynu zabronionego; miejsce, w którym poniesiono większość strat; miejsce pobytu podejrzanego lub oskarżonego oraz możliwość jego wydania lub ekstradycji do innych jurysdykcji; obywatelstwo lub miejsce pobytu podejrzanego lub oskarżonego; istotne interesy podejrzanego lub oskarżonego; istotne interesy ofiar i świadków; dopuszczalność dowodów lub możliwe opóźnienia” (ust. 9).

W tym kontekście warto przytoczyć rozwiązanie analogicznego problemu przyjęte w Corpus Iuris. Artykuł 26 ust. 2 stanowi, że każda sprawa podlega rozpoznaniu w państwie członkowskim, którego jurysdykcja

wyduje się najbardziej odpowiednia dla skutecznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a ewentualne spory dotyczące jurysdykcji należy rozstrzygać zgodnie z zasadami określonymi w art. 28. Podstawowymi kryteriami wyboru jurysdykcji są: (a) państwo, w którym znajduje się większość dowodów, (b) państwo miejsca zamieszkania lub obywatelstwa oskarżonego (bądź głównych oskarżonych), (c) państwo, w którym ekonomiczny wpływ przestępstwa jest największy.⁴²

To mało wiążące rozwiązanie, przyjęte w ostatecznej wersji decyzji ramowej, należy widzieć również w perspektywie innej propozycji, przedstawionej już w 2001 r.⁴³ Zakładała ona, że rozstrzygnięcie konfliktu jurysdykcyjnego między państwami powinno się opierać na regule „im bardziej..., tym...”. Zgodnie z nią tym bardziej danemu państwu należy przyznać wykonywanie jurysdykcji w konkretnej sprawie: (a) w im większym stopniu jest ono miejscem popełnienia czynu, (b) im bardziej dostępne są dowody na jego terytorium, (c) im bardziej stanowi ono miejsce stałego pobytu oskarżonego, (d) im lepiej oskarżony włada językiem tego państwa, (e) im bardziej przez organy tego państwa oskarżony jest równocześnie ścigany z powodu innych czynów zabronionych, (f) im mniej chodzi o czyn stanowiący podstawę odmowy ekstradycji, (g) w im większym stopniu w granicach tego państwa przejawia się „punkt ciężkości szczególnej postaci bezprawia” czynu stanowiącego przedmiot ścigania, (h) im bardziej przemawiają za tym państwem inne szczególne, „jakościowo istotne” okoliczności.

Wydaje się, że decyzja ramowa Rady WSiSW 2009/948 nie jest ostatnim słowem w zakresie wykonywania jurysdykcji w sprawach karnych, tym bardziej że przyjętą w niej regulacją nie został objęty tzw. negatywny konflikt jurysdykcyjny. Wskazuje też na to treść oświadczenia zamieszczonego w protokole posiedzenia 2979, na którym została przyjęta decyzja ramowa.⁴⁴ Zawiera ono zapewnienie Rady, że – chcąc zapewnić skuteczniejsze wymierzanie sprawiedliwości w sprawach karnych i mając na uwadze coraz bardziej skomplikowane przypadki przestępczości transgranicznej – w stosownym momencie rozważy możliwość podjęcia dalszych działań, by ułatwić współpracę, w przypadku gdy w co najmniej dwóch państwach członkowskich toczy się postępowanie karne w sprawie tych samych lub powiązanych czynów, ale wobec innych osób, lub

⁴² *The Implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, eds. M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, Antwerpia 2000, t. I, s. 206.

⁴³ O. Lagodny, *op.cit.*, s. 108.

⁴⁴ Rada Unii Europejskiej, *addendum* do noty do punktu I/A, 14567/09 Add 1, 2009/0802(CNS), COPEN 199.

w sprawie tej samej organizacji przestępczej. Uwzględni przy tym rolę Eurojustu i europejskiej sieci sądowej. Tymczasem Rada zachęca państwa członkowskie, by w takich sytuacjach nawiązywały kontakt ze sobą nawzajem i wymieniały się informacjami za pośrednictwem właściwych organów, zgodnie z krajowym prawem i krajową procedurą, z prawem Unii Europejskiej lub międzynarodowym.

Abstract

Jurisdiction-related conflicts in criminal matters: proposal for a solution in the European Union

The main problem discussed in the article is the Framework Decision on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings, adopted by the Council of the European Union – Justice and Home Affairs on 1 December 2009. The measures provided for in this instrument aim at preventing situations where the same person is subject to parallel criminal proceedings in different EU Member States in respect of the same facts, which might lead to judgements being rendered in such proceedings in two or more countries. It therefore seeks to prevent an infringement of the “*ne bis in idem*” principle. The background for the analysis of provisions of the FD includes the origin and consequences (legal, political, practical, *etc.*) of conflicts of jurisdiction in criminal cases. The author argues that the FD should be regarded as one further step leading to establishing mutual recognition within the European Union. Member States are required to consider legislation on conflicts of jurisdiction, with a view to increase efficiency of prosecutions while guaranteeing proper administration of justice, so as to complete the comprehensive programme of measures to implement the principle of mutual recognition of judicial decisions in criminal matters. Certainly, measures provided in this FD require some degree of trust and confidence among investigative and prosecuting authorities of Member States.