KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.12.2005
KOM(2005) 696 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem* w postępowaniu karnym

(przedstawiona przez Komisję)

{SEK(2005) 1767}

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem* w postępowaniu karnym

Celem niniejszej Zielonej Księgi jest zainicjowanie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami w kwestiach kolizji jurysdykcji w sprawach karnych, w tym także zasady *ne bis in idem*. W Zielonej Księdze przedstawiono problemy, które mogą wystąpić w obecnej sytuacji oraz zaproponowano możliwe rozwiązania. Dokument roboczy znajdujący się w załączeniu zawiera bardziej szczegółową analizę.

Komisja zaprasza zainteresowane strony do zgłaszania uwag do dnia 31 marca 2006 r. na nast ępujący adres Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa:

European Commission
Directorate-General for Justice, Freedom and Security
Unit D3 – Criminal Justice
Biuro LX46 3/20
B-1049 Brussels

E-mail: JLS-criminaljustice@cec.eu.int

Faks: +32-2/296 76 34

Jeżeli zainteresowane strony nie życzą sobie, by ich uwagi zamieszczone zostały na stronie internetowej Komisji, prosimy o dokonanie wyraźnego zastrzeżenia.

1. Kontekst

W miarę jak przestępczość nabiera coraz bardziej międzynarodowego charakteru we współpracy sądowej w ramach UE w sprawach karnych coraz częściej dochodzi do sytuacji, w których kilka Państw Członkowskich ma jurysdykcję karną do prowadzenia postępowania w tej samej sprawie. Poza tym kilkakrotne postępowanie w tych samych sprawach, czy też „pozytywna" kolizja jurysdykcji, mogą obecnie wyst ępować coraz częściej, ponieważ zakres jurysdykcji karnej w przypadku wielu krajów uległ w ostatnich latach znacznemu poszerzeniu.

Kilkakrotne postępowanie narusza prawa i interesy osób oraz może prowadzić do powielania działań. Osoby oskarżone, ofiary oraz świadkowie mogą być wzywani na przesłuchania w kilku krajach. W szczególności powtórne postępowanie związane jest z powielaniem ograniczeń ich praw i interesów, np. prawa do swobodnego przemieszczania się. Powoduje ono także zwiększenie obciążenia psychicznego oraz kosztów zastępstwa prawnego, które także staje się kwestią coraz bardziej złożoną. W rozwiniętym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości właściwe wydaje się unikanie - na ile jest to możliwe - tych niekorzystnych skutków poprzez ograniczenie występowania przypadków, w których dochodzi do kilkakrotnego post ępowania w tej samej sprawie.

Obecnie władze krajowe mają możliwość wszczęcia własnego, równoległego post ępowania w tych samych sprawach. Jedyną przeszkodą prawną jest zasada *ne bis in idem* określona w art. 54 – 58 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen. Jednak zasada ta nie zapobiega kolizjom jurysdykcji w przypadkach, gdy kilka post ępowań prowadzonych jest w dwóch lub więcej niż dwóch Państwach Cz łonkowskich; zasada ta może mieć zastosowanie, uniemożliwiając wszczęcie drugiego postępowania w tej samej sprawie, tylko wówczas, gdy postępowanie w jednym z Pa ństw Członkowskich zakończone zostało orzeczeniem wykluczającym dalsze post ępowanie (*res judicata*).

Ważniejsze tutaj jednak jest to, że bez systemu przydzielania spraw odpowiedniej jurysdykcji w toku postępowania zasada *ne bis in idem* może prowadzić do przypadkowych lub nawet arbitralnych rezultatów: udzielając pierwszeństwa jurysdykcji, której organy mogą pierwsze podjąć decyzję, odnosi taki sam skutek, jak zasada „kto pierwszy, ten lepszy". Wybór jurysdykcji pozostawiony jest obecnie przypadkowi i to właśnie wydaje się przyczyną, dla której zasada *ne bis in idem* nadal podlega kilku wyjątkom.

Odpowiednią odpowiedzią na problem (pozytywnej) kolizji jurysdykcji byłoby stworzenie mechanizmu przydzielania spraw odpowiedniej jurysdykcji. W przypadkach gdy postępowanie skoncentrowane jest w jednej jurysdykcji, kwestia zasady *ne bis in idem* nie miałaby zastosowania. Ponadto mechanizm taki stanowiłby uzupełnienie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń, zgodnie z którą orzeczenie s ądowe wydane w jednym Państwie Członkowskim jest uznawane i w razie konieczno ści wykonywane przez inne Państwo Członkowskie.

W niniejszej Zielonej Księdze Komisja przedstawia możliwości utworzenia mechanizmu, który ułatwiałby dokonanie wyboru najbardziej odpowiedniej jurysdykcji

w postępowaniu karnym, a także możliwości ewentualnego przeglądu reguł dotycz ących zasady *ne bis in idem*. Stanowi to odpowiedź na pkt 3.3 programu haskiego oraz na Program Wzajemnego Uznawania Orzeczeń z dnia 29.11.2000 r. (w szczególności pkt 2.3 oraz środki 1 i 11 określone w Programie Wzajemnego Uznawania Orzeczeń). Stosowne środki na poziomie UE mogłyby zostać podjęte w postaci decyzji ramowej, w której za podstawę przyjęto by art. 31 ust. 1 lit. d) Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zgodnie z którym wspólne działanie obejmuje m.in. zapobieganie kolizji jurysdykcji pomiędzy Państwami Członkowskimi. W razie konieczności za uzupełniającą podstawę można by przyjąć art. 31 ust. 1 lit. c), by zapewnić, w zakresie niezbędnym do usprawnienia współpracy sądowej, zgodność norm stosowanych w Państwach Członkowskich.

2. Utworzenie mechanizmu wyboru jurysdykcji

2.1. Warunki wstępne

Mechanizm przydzielania spraw odpowiedniej jurysdykcji powinien być jak najmniej zbiurokratyzowany, gwarantując jednocześnie podejście zrównoważone oraz poszanowanie praw osób zainteresowanych. Aby zapewnić jego sprawne działanie, konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków wstępnych.

Po pierwsze, właściwe organy powinny otrzymać informację o prowadzeniu post ępowania i/lub zawiązanych z tym decyzjach w innej jurysdykcji: powinny one mieć możliwość, a być może nawet obowiązek, wymiany stosowych informacji.

Po drugie, po otrzymaniu informacji o prowadzeniu postępowania w innym Państwie Członkowskim organy ścigania jednego Państwa Członkowskiego powinny mieć mo żliwość niewszczynania postępowania lub wstrzymania toczącego się postępowania tylko z tego powodu, że postępowanie w tej samej sprawie toczy się w innym Pa ństwie Członkowskim.

Niewszczęcie postępowania (lub wstrzymanie toczącego się postępowania) mogłoby zagrozić porządkowi prawnemu Państw Członkowskich przestrzegających zasady zgodności z prawem, w których organy właściwe mają obowiązek wszczęcia post ępowania w każdej sprawie karnej wchodzącej w zakres ich kompetencji. Mogłoby to przyczynić się do powstania problemów, zwłaszcza w przypadkach, gdy zasada ta zawarta jest w konstytucji danego państwa. Z tego względu wyjątek od stosowania tej zasady mógłby być przewidziany w przyszłym instrumencie prawnym. W tym wzgl ędzie można dowodzić w sposób zasadny, że na wspólnym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zasada ta jest przestrzegana, kiedy inne Państwo Cz łonkowskie prowadzi postępowanie w tego rodzaju sprawie.

2.2. Procedura

Kiedy powyższe warunki wstępne będą spełnione, można by przyjąć następujące etapy procedury w ramach proponowanego mechanizmu.

Etap 1.: identyfikacja „zainteresowanych stron" i przekazanie im informacji

Przede wszystkim wydaje się, że praktyczne byłoby zidentyfikowanie i

poinformowanie Państw Członkowskich, które mogłyby być zainteresowane uczestniczeniem w procesie wyboru najbardziej odpowiedniej jurysdykcji dla danej sprawy. W tym celu zasada na poziomie UE mogłaby przewidywać, że organy Państwa Członkowskiego, **które wszczęło lub ma zamiar wkrótce wszcząć postępowanie karne** („państwo wszczynające postępowanie") **w sprawie**, **która wykazuje znaczące związki z innym Państwem Członkowskim, muszą poinformować** w odpowiednim czasie właściwe organy tego drugiego Państwa Członkowskiego. Obowiązek taki mógłby mieć zastosowanie do organów ścigania i/lub innych organów sądowych/śledczych lub innych organów ochrony porządku publicznego w zależności od specyfiki systemu sądownictwa karnego danego Państwa Członkowskiego. Natomiast organy, które otrzymały taką informację, mogłyby zgłosić swoje zainteresowanie prowadzeniem postępowania w danej sprawie. Można by przyjąć, że takie zainteresowania powinno zostać zgłoszone w określonym terminie. W wyjątkowych przypadkach system mógłby jednak także dopuszczać zgłoszenia po terminie. Jeżeli żadne Państwo Członkowskie nie wyrazi zainteresowania, państwo wszczynające postępowanie mogłoby je kontynuować bez dalszych konsultacji – o ile nowe fakty nie spowodują zmiany sytuacji.

Etap 2.: konsultacja/dyskusja

Kiedy prowadzeniem postępowania w tej samej sprawie zainteresowane są dwa Państwa Członkowskie lub większa ich liczba, odpowiednie organy właściwe winny mieć możliwość wspólnego rozstrzygnięcia kwestii miejsca, które byłoby najbardziej odpowiednie do prowadzenia postępowania w danej sprawie. Jedną z możliwości mogłoby być ustanowienie **obowiązku przystąpienia do rozmów**, tak by opinie wszystkich zainteresowanych Państw Członkowskich mogły zostać wzięte pod uwagę. Na obecnym etapie wydaje się, że kontakty bezpośrednie pomiędzy tymi organami byłyby najskuteczniejszym sposobem wymiany poglądów. W razie konieczności organy te mogłyby zwrócić się z prośbą o wsparcie do Eurojust i/lub innych służb wsparcia UE.

Etap 2. może często doprowadzić do szybkiego porozumienia w sprawie wyboru najbardziej odpowiedniej jurysdykcji do prowadzenia postępowania w sprawie, w której występuje kwestia kolizji jurysdykcji. W efekcie niektóre organy krajowe dobrowolnie *zamkną* lub *wstrzymają* prowadzone przez siebie postępowanie (bądź też nie przystąpią do wszczęcia postępowania), podczas gdy inne organy przystąpią do wszczęcia postępowania lub będą kontynuować swoje postępowanie w danej sprawie. W takiej sytuacji właściwe władze krajowe mogłyby po prostu postąpić zgodnie z prawem krajowym. Dlatego też wydaje się, że nie jest konieczne przyjmowanie wiążących reguł na poziomie UE dla tego rodzaju porozumień. W ramach proponowanego mechanizmu tego rodzaju decyzje podjęte na poziomie krajowym mogłyby podlegać weryfikacji przez Państwa Członkowskie, których sprawa dotyczy, jeżeli sytuacja ulegnie zmianie w wyniku nowych ustaleń. Mimo wszystko w niektórych przypadkach organy krajowe mogą być za zawarciem wiążącego porozumienia dla zapewnienia pewności prawnej i uniknięcia ponownego otwarcia rozmów. Gdyby organy krajowe chciały zawrzeć takie porozumienie, mogłyby skorzystać ze **wzoru porozumienia UE**, który mógłby m.in. określać wspólne zasady wypowiadania takich porozumień.

Etap 3.: rozstrzyganie sporów/mediacja

W przypadkach, w których osiągnięcie porozumienia będzie trudne, musi istnieć mechanizm rozstrzygania sporów. Etap ten powinien przewidywać możliwość nawi ązana zorganizowanego dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami, który pozwala łby na obiektywne rozważenie interesów zaangażowanych stron. W tym celu wła ściwe wydaje się zaangażowanie organu na poziomie UE, który pełniłby rolę **mediatora**, wspierając zainteresowane Państwa Członkowskie w wysiłkach na rzecz zawarcia dobrowolnego porozumienia przy zastosowaniu kryteriów przedstawionych poniżej. Wydaje się, że do przejęcia tej roli dobrze przygotowany jest Eurojust. Mo żna także rozważyć utworzenie nowego organu do rozstrzygania sporów, np. rady lub komisji, w skład której wchodziliby prokuratorzy wyższego szczebla i/lub s ędziowie.

Ten trzeci etap mógłby być inicjowany na wniosek Państwa Członkowskiego, które wyraziło zainteresowanie prowadzeniem postępowania karnego w danej sprawie. Mo żna też argumentować, że po upływie określonego czasu na etapie 2. procedura rozstrzygania sporów powinna być obowiązkowa. To zapewniłoby bezzwłoczne przekazanie spraw, w których Państwa Członkowskie nie mogą dojść do porozumienia, do etapu pomocy UE/etapu unijnego. Jeżeli porozumienie osiągnięte zostanie na etapie 3., wówczas organy właściwe powinny mieć możliwość skorzystania z takich samych możliwości, jak na etapie 2. (dobrowolne wstrzymanie postępowania w niektórych Państwach Członkowskich w celu wszczęcia post ępowania w innym państwie lub zawarcie wiążącego porozumienia).

Rozsądne stosowanie tych reguł w ramach proponowanego trzyetapowego mechanizmu, w powiązaniu z zespołem kryteriów wyboru jurysdykcji przedstawionych poniżej (pkt 2.5), prawdopodobnie pozwoli na uzyskanie porozumienia w wielu przypadkach, a być może nawet w większości z nich. Mechanizm taki można ustanowić w niedalekiej przyszłości i może on być uznany za wystarczający, o ile przyszłe doświadczenia nie wymuszą dalszych kroków. W przypadku braku porozumienia zasada *ne bis in idem* ponownie mogłaby mieć zastosowanie.

Ewentualny etap dodatkowy: wiążąca decyzja organu UE?

W perspektywie długoterminowej w sprawach, w których zawiodłaby proponowana procedura rozstrzygania sporów, można by rozważyć kolejny etap, w ramach którego organ na poziomie UE byłby ewentualnie upoważniony do podjęcia wiążącej decyzji co do wyboru najbardziej odpowiedniej jurysdykcji. Ten dodatkowy etap byłby jednak że bardzo trudny do zrealizowania, biorąc pod uwagę obecne ramy traktatowe. Po pierwsze, konieczne byłoby utworzenie nowego organu, ponieważ role mediatora oraz instancji podejmującej wiążące decyzje wydają się trudne do pogodzenia. Po drugie zrodziłoby to trudne do rozstrzygnięcia kwestie związane z sądową kontrolą decyzji na poziomie UE, które przedstawiono poniżej.

2.3. Rola osób zainteresowanych oraz kontrola sądowa

Na etapie **postępowania przygotowawczego** proponowany mechanizm ukierunkowany byłby na konsultacje z właściwymi organami ścigania. Omawianie kwestii jurysdykcji z osobami zainteresowanymi może często doprowadzić do ujawnienia faktów, które mogłyby zaszkodzić postępowaniu lub wypłynąć na prawa i

interesy ofiar i świadków. Decyzja o tym, czy takie ryzyko w danej sprawie istnieje, zapewne mogłaby być pozostawiona sądom krajowym. Jeżeli żadne tego rodzaju ryzyko nie zostanie zidentyfikowane, organy właściwe mogłyby zostać zobowiązane do bezzwłocznego poinformowania obrony oraz ofiar, których sprawa dotyczy, o wyznaczeniu najbardziej odpowiedniej jurysdykcji. W każdym przypadku osoby zainteresowane będą musiały zostać poinformowane o głównych przyczynach wyboru określonej jurysdykcji najpóźniej w momencie przesyłania do sądu aktu oskarżenia.

W odróżnieniu od postępowania przygotowawczego, w którym zazwyczaj rola osób zainteresowanych jest dość ograniczona, w fazie procesu (i/lub w fazie pośredniej) s ąd krajowy, który otrzymuje akt oskarżenia, bada zazwyczaj, czy posiada jurysdykcję do rozpoznania sprawy. Mógłby też istnieć zapis w ramach prawodawstwa UE, który zobowiązywałby jurysdykcję - wybraną z wykorzystaniem proponowanego mechanizmu - do zbadania, czy jej organy są **odpowiednim forum** do zajęcia się sprawą. Wydaje się, że sądy krajowe są dobrze przygotowane do przeprowadzenia takiej kontroli. Dokonanie gruntownej kontroli każdego aspektu mogącego ewentualnie odgrywać rolę przy wyborze jurysdykcji wydaje się niemożliwe, ale też niepotrzebne. Dlatego też kontrola sądowa mogłaby sprowadzać się do stwierdzenia, czy poszanowana została zasada **racjonalności** i czy zostały zachowane **należyte procedury**. Wybór jurysdykcji mógłby dzięki temu zostać odrzucony przez sąd wła ściwy, gdyby uznał on, że dokonany wybór jest arbitralny. Kontrola ta mogłaby też zostać dokonana na podstawie doktryn, które znane są w porządkach prawnych Pa ństw Członkowskich, jak np. nadużycie procedury. Zgodnie z art. 35 Traktatu UE kwestie interpretacji ogólnounijnych zasad dotyczących mechanizmów proceduralnych oraz kryteriów wyboru jurysdykcji mogłyby zostać przedstawione do rozpatrzenia Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości w ramach procedury w trybie prejudycjalnym.

Na wniosek osób zainteresowanych sądowa kontrola wyboru jurysdykcji wydaje się konieczna przynajmniej w przypadkach, gdy sprawa przydzielana jest określonej jurysdykcji w drodze wiążącego porozumienia. Wynika to z tego, że takie wiążące porozumienia ograniczałyby możliwość odrzucenia decyzji o wyborze jurysdykcji przez zainteresowane Państwa Członkowskie na późniejszym etapie. Rozstrzygnięcie kwestii tego, czy dostęp do kontroli sądowej powinien być także możliwy w sytuacjach, w których nie dochodzi do wiążącego porozumienia, może ewentualnie by ć pozostawiona decyzji Państw Członkowskich na podstawie prawa krajowego. (np. w sytuacji, gdy organy jednego Państwa Członkowskiego po prostu zamknęły post ępowanie lub też postępowania nie wszczęły ze względu na inne Państwo Cz łonkowskie prowadzące postępowanie w danej sprawie).

Bardziej złożone pytania zrodziłyby się wówczas, gdyby – w ramach dodatkowego etapu – kompetencje do podejmowania decyzji przekazane zostały organowi UE. Kontrola sądowa w takim przypadku byłaby niezbędna. Jednak powierzenie sądom krajowym zadania kontroli decyzji organu UE jest niewłaściwe i w chwili obecnej ze względów prawnych niemożliwe. Z drugiej strony obowiązujące traktaty nie zawierają zapisu, który mógłby stanowić podstawę prawną do przekazania kompetencji do przeprowadzenia takiej kontroli Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy zawiera podstawę prawną dla takiej kontroli w art. III-359. W obecnych ramach traktatowych można by zbadać możliwoś ć wprowadzenia podobnej poprawki.

2.4. Pierwszeństwo w prowadzeniu postępowania w „głównym" Państwie Cz łonkowskim

Oprócz mechanizmu przydziału mógłby istnieć zapis w prawodawstwie UE zobowi ązujący Państwa Członkowskie do skoncentrowania postępowania w tej samej sprawie w jednej „głównej" jurysdykcji. Począwszy od określonego etapu post ępowania pozostałe Państwa Członkowskie mogłyby być zobowiązane do wstrzymania prowadzonych przez siebie postępowań oraz niewszczynania nowych postępowań. Taka **zasada pierwszeństwa** musiałaby być stosowana równolegle z mechanizmem przedstawionym powyżej; w przeciwnym razie uzyskiwane wyniki by łyby przypadkowe.

Ponieważ nowe ustalenia mogą często doprowadzić do zmiany opinii w sprawie miejsca, które początkowo mogło wydawać się „najbardziej odpowiednie" do prowadzenia postępowania, może nie byłoby najwłaściwsze zmuszanie właściwych organów do podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wyboru jurysdykcji na wczesnym etapie. Najodpowiedniejszym etapem zastosowania zasady zobowiązującej do skoncentrowania wszystkich równoległych postępowań w jednej jurysdykcji wydaje si ę **moment przekazania aktu oskarżenia** do sądu krajowego, ponieważ na tym etapie niezbędne informacje, które byłyby potrzebne do dokładnej oceny kwestii jurysdykcji, będą dostępne dla właściwych organów. Poza tym główne obciążenie osób zainteresowanych często następuje po oskarżeniu. Zwiększaniu tego obciążenia mo żna by w dużej mierze zapobiec, gdyby wspomniana zasada miała zastosowanie, pocz ąwszy od tego etapu.

By uniknąć obchodzenia mechanizmu proceduralnego, nie powinno być dopuszczalne wnoszenie aktu oskarżenia do sądu w trakcie procedury konsultacji i/lub rozstrzygania sporu. Innymi słowy przed wniesieniem aktu oskarżenia organy krajowe musiałyby dopełnić obowiązków przekazania informacji i konsultacji. W przypadkach niedopełnienia tych obowiązków władze musiałyby wstrzymać postępowanie sądowe na wniosek innego Państwa Członkowskiego.

W żadnym przypadku jednak zasada pierwszeństwa nie powinna uniemożliwiać udzielenia *państwu głównemu* wsparcia przez inne Państwo Członkowskie w jakiejkolwiek formie w ramach istniejących porozumień międzynarodowych oraz porozumień na poziomie UE. Wręcz przeciwnie - Państwa Członkowskie powinny aktywnie oferować swoją pomoc.

2.5. Odnośne kryteria

Oprócz mechanizmu proceduralnego oraz zasady pierwszeństwa trzecim elementem kompleksowej strategii zapobiegania kolizji jurysdykcji oraz rozstrzygania tych kolizji powinien być wykaz kryteriów do zastosowania przez Państwa Członkowskie przy wyborze głównej jurysdykcji. Można zdefiniować kilka odnośnych kryteriów, które miałyby być stosowane i ważone 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

przyszłym instrumencie UE. W szczególności wykaz taki mógłby obejmować *terytorialność, kryteria dotyczące osoby podejrzanej lub osoby oskarżonej, interesy ofiar, kryteria dotyczące interesów państwa oraz pewne inne kryteria związane ze skutecznym i sprawnym prowadzeniem postępowania*. Być może można by także zidentyfikować pewne czynniki, które *nie* powinny mieć znaczenia.

Na kolejnym etapie Państwa Członkowskie mogłyby uzgodnić pewne podstawowe zasady dotyczące określania priorytetów lub kolejności w ramach wykazu kryteriów, gdyby okazało się to konieczne. Z drugiej strony można by wybrać bardziej elastyczne podejście. Bez względu na to, czy takie zasady określania priorytetów lub kolejności w ramach odnośnych kryteriów zostałyby określone w instrumencie UE, możliwe i niezbędne wydaje się przynajmniej uzgodnienie ogólnej zasady przewodniej dotycz ącej wyznaczania jurysdykcji. Na przykład taka zasada mogłaby odwoływać się do **racjonalności** i/lub **zachowania należytych procedur**. Innymi słowy właściwe organy mogłyby zostać zobowiązane do uwzględnienia interesów osób zainteresowanych. Miarą, jak również główną kwestią w ewentualnej kontroli s ądowej, powinno być prawidłowe wymierzanie sprawiedliwości po wszechstronnym rozpatrzeniu odnośnych faktów oraz odpowiednim wyważeniu odnośnych kryteriów.

3. Zasada *Ne bis in Idem*

Art. 54 do 58 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen w sprawie zasady *ne bis in idem* obowiązują obecnie na całym obszarze Schengen, w dziesięciu Państwach Członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., a także w Islandii, Norwegii oraz Zjednoczonym Królestwie. Wkrótce do grona tych państw powinna dołączyć Irlandia. W Programie Wzajemnego Uznawania Orzeczeń z grudnia 2000 r. wzywano do ponownego rozważenia tych przepisów, a zwłaszcza wyjątków od zasady. Rada nie mogła przyjąć odnośnej inicjatywy Grecji w sprawie decyzji ramowej[1], lecz podkreśli ła konieczność kontynuowania prac „w świetle publikacji komunikatu Komisji w sprawie kolizji jurysdykcji, aby zapewnić uzyskanie rzeczywistej wartości dodanej".

Gdyby mógł zostać ustanowiony mechanizm, który prowadziłby do zrównoważonego wyboru jurysdykcji, a nie przynosiłby wyłącznie skutek w postaci „najszybszego" post ępowania (na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy"), dyskusje na temat zasady *ne bis in idem* mogłyby zostać ponownie podjęte przy zwiększonych szansach na pomyślne ich zakończenie. W tym kontekście można by rozważyć następujące kwestie.

Po pierwsze, należałoby dalej rozważyć, czy istnieje potrzeba wyjaśnienia niektórych elementów i definicji, np. dotyczących rodzajów decyzji, które mogą mieć skutek *ne bis in idem* i/lub tego, co należy rozumieć pod pojęciem *idem* czy „takie same fakty".

Po drugie, w przypadku skazania zasada ma obecnie zastosowanie tylko wówczas, gdy nałożona kara „została wykonana lub jest ona w trakcie wykonywania lub nie mo że już być wykonana...". Ten warunek był uzasadniony w tradycyjnym systemie wzajemnego wsparcia, kiedy wykonanie kary w innym Państwie Członkowskim czasami napotykało trudności. Wątpliwe jest, czy warunek ten jest nadal konieczny w obszarze wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie wykonywanie kar odbywa się w sposób ponadgraniczny w oparciu o instrumenty w ramach systemu

[1] Dz.U. C 100 z 26.4.2003 r., str. 24.

wzajemnego uznawania orzeczeń w UE.

Po trzecie, wątpliwe jest, czy obecne możliwości odstąpienia od zasady *ne bis in idem* nadal są niezbędne. Obecnie art. 55 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen umożliwia Państwom Członkowskim ustanowienie wyjątków, które wiążą się z zainteresowaniem prowadzeniem postępowania w określonej sprawie w określonej jurysdykcji (np. terytorialność, przestępstwa naruszające bezpieczeństwo wewnętrzne lub działania urzędników Państwa Członkowskiego). Wyjątki te mogłyby stać się nieaktualne, gdyby utworzono zrównoważony mechanizm wyboru jurysdykcji.

4. Wzmocnienie Zasady wzajemnego uznawania orzeczeń

Proponowane środki mogłyby ułatwić Unii ograniczenie liczby powodów niewykonania orzeczeń sądów z innych Państw Członkowskich, które zawarte są obecnie w instrumentach UE. Z racji tego, że w aktualnej sytuacji dochodzi do kolizji jurysdykcji w sprawach karnych, niektóre z tych powodów niewykonania orzeczeń mogą być uznane za zbędne. Na przykład wydaje się tak w przypadku powodów wynikających z faktu, że dany czyn miał miejsce na terytorium państwa wykonuj ącego, jak np. w art. 4 ust. 7 pkt a) decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.

Pytania

(1) Czy potrzebny jest zapis w prawodawstwie UE przewidujący, że prawo krajowe musi zezwalać na wstrzymanie postępowania ze względu na postępowanie w innym Pa ństwie Członkowskim?

(2) Czy powinien istnieć obowiązek informowania innych jurysdykcji o toczących się lub przewidywanych postępowaniach, jeżeli istnieją istotne związki z tymi innymi jurysdykcjami? W jaki sposób powinna następować wymienia informacji o toczących si ę postępowaniach, decyzjach ostatecznych i innych powiązanych decyzjach?

(3) Czy powinien istnieć obowiązek przystąpienia do rozmów z Państwami Cz łonkowskimi, które są w sposób istotny związane z daną sprawą?

(4) Czy potrzebny jest model wiążącego porozumienia pomiędzy właściwymi organami w ramach UE?

(5) Czy potrzeby jest proces rozstrzygania sporów/mediacji w przypadkach, gdy rozmowy bezpośrednie nie prowadzą do porozumienia? Jaki organ wydaje się najlepiej przygotowany do podjęcia mediacji w sporach o jurysdykcję?

(6) Czy oprócz etapu rozstrzygania sporów/mediacji potrzebne są dalsze etapy w perspektywie długoterminowej, takie jak np. decyzja organu na poziomie UE?

(7) Jaki rodzaj mechanizmu kontroli sądowej byłyby konieczny i odpowiedni przy wyznaczaniu jurysdykcji?

(8) Czy potrzebna jest reguła lub zasada, która wymagałaby wstrzymania/przerwania post ępowania równoległego w UE? Jeżeli tak, to od jakiego etapu procedury winna ona mieć zastosowanie?

(9) Czy potrzebne są zasady konsultacji i/lub przekazywania postępowania w odniesieniu do państw trzecich, zwłaszcza państw należących do Rady Europy? Jakie podejście powinno być zastosowane w tym względzie?

(10) Czy przyszły instrument w sprawie kolizji jurysdykcji powinien zawierać wykaz kryteriów do zastosowania przy wyborze jurysdykcji?

(11) Jakie inne kryteria oprócz terytorialności powinny być wymienione w takim wykazie? Czy taki wykaz powinien być wyczerpujący?

(12) Czy uważają Państwo, że taki wykaz powinien także obejmować czynniki, które nie powinny być uznane za istotne przy wyborze odpowiedniej jurysdykcji? Jeżeli tak, to jakie są to czynniki?

(13) Czy konieczne, możliwe i właściwe jest ustalenie priorytetów w odniesieniu do kryteriów wyznaczania jurysdykcji? Jeżeli tak, to czy zgadzają się Państwo z tym, że terytorialność powinna być jednym z kryteriów objętych pierwszeństwem?

(14) Czy potrzebna jest weryfikacja zasad UE dotyczących *ne bis in idem*?

(15) Czy zgadzają się Państwo z następującą definicją zakresu *ne bis in idem*? *„decyzja w sprawach karnych, która została podjęta przez organ sądowy lub która jest przedmiotem apelacji przed takim organem”*?

(16) Czy zgadzają się Państwo z następującą definicją „decyzji ostatecznej”: *„decyzja, która zakazuje nowego postępowania karnego zgodnie z prawem krajowym Państwa Cz łonkowskiego, w którym została podjęta, o ile taki zakaz krajowy nie jest sprzeczny z celami Traktatu UE”*?

(17) Czy bardziej odpowiednie jest zastrzeżenie w definicji „decyzji ostatecznej” wyraźnych wyjątków? (np. *„decyzja, która zakazuje nowego postępowania karnego zgodnie z prawem Państwa Członkowskiego, w którym została podjęta, z wyjątkiem gdy …*”)

(18) Ponadto, w odniesieniu do elementów wymienionych w pkt 16 i 17, czy poprzednia ocena merytoryczna powinna być decydująca dla stwierdzenia, czy decyzja ma skutek *ne bis in idem* na terenie całej UE.

(19) Czy możliwe i konieczne jest definiowanie pojęcia *idem*, czy należałoby tę kwestię pozostawić orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości?

(20) Czy przychodzą Państwu na myśl sytuacje, w których nadal konieczne byłoby zachowanie warunku wykonania; jeżeli tak, to jakie są to sytuacje? Jeżeli tak, to czy taki warunek może zostać zlikwidowany, jeżeli ustanowiony zostanie mechanizm wyznaczania jurysdykcji?

(21) W jakim zakresie odstępstwa przewidziane w art. 55 Konwencji wykonawczej do Uk ładu z Schengen mogą być nadal uzasadnione? Czy te odstępstwa można zlikwidować, jeżeli ustanowiony zostanie mechanizm wyznaczania jurysdykcji lub czy dostrzegają Pa ństwo potrzebę jakichkolwiek dalszych środków, które „rekompensowałyby” likwidacj ę odstępstw w tych okolicznościach?

(22) Czy zasada *ne bis in idem* powinna być powodem obligatoryjnej odmowy wzajemnego wsparcia prawnego? Jeżeli tak, to które przepisy prawodawstwa UE powinny zostać zmienione?

(23) Czy potrzebne jest bardziej spójne podejście do zasady *ne bis in idem* w odniesieniu do państw trzecich? Czy należałoby dokonać rozróżnienia pomiędzy państwami należ ącymi do Rady Europy oraz innymi państwami?

(24) Czy zgadzają się Państwo, że przy istnieniu zrównoważonego mechanizmu wyznaczania jurysdykcji

(a) pewne powody niewykonywania orzeczeń zawarte w instrumentach w ramach systemu wzajemnego uznawania orzeczeń UE mogłyby stać się zbędne, przynajmniej częściowo? które byłyby to powody w szczególności?

(b) niektóre powody ewentualnego niewykonania orzeczeń mogłyby zostać przekształcone w powody obligatoryjnej odmowy wykonania lub *na odwrót*? które byłyby to powody w szczególności?