

RECENZJE I OMÓWIENIA

Dr Michał Leciak (rec) — *Towards a European Criminal Record*, Constantin Stefanou i Helen Xanthaki, Cambridge 2008, Cambridge University Press, s. 402

Dla skutecznego współdziałania państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez wątplenia niezbędne jest istnienie efektywnych mechanizmów zapewniających swobodny przepływ różnych kategorii informacji pomiędzy organami tych państw. Zależność tego typu dotyczy choćby przekazywania danych o przestępstwach o charakterze terrorystycznym czy wzajemnego uznawania decyzji w sprawach karnych. Podobnie, nie ulega wątpliwości, że swobodnemu przemieszczaniu się obywateli pomiędzy państwami Wspólnoty, musi towarzyszyć sprawna wymiana informacji na temat ich ewentualnego wcześniejszego skazania, co służyć ma nie tylko, ogólnie rzecz biorąc, zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa na terenie państw Unii Europejskiej oraz zapobieganiu i zwalczaniu najpoważniejszych przestępstw popełnianych na jej obszarze¹, ale warunkuje też funkcjonowanie szeregu innych instytucji, jak chociażby prawidłowe respektowanie zasady *ne bis in idem*. Z tego typu realnych potrzeb zrodziła się koncepcja stworzenia mechanizmów wzajemnej wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty, a w dalszej perspektywie także stworzenia „Europejskiego Rejestru Karnego”. Wprawdzie pewne znamiona tego typu instrumentów można już odnaleźć w przepisach opracowanej w Strasburgu Europejskiej Konwencji w sprawach karnych z dnia 20 kwietnia 1959 r.², to jednak do wskazanej idei nawiązano wyraźnie dopiero pod koniec lat 90. XX wieku w ramach programu „Falcone”. W pierwszym projekcie tego typu w/w programu, którego koordynatorem była Helen Xanthaki, skoncentrowano się głównie na istniejących odmiennościach ustrojowych krajowych systemów rejestrów karnych oraz braku odpowiednich środków harmonizujących, służących ich zbliżeniu, co wiązało się z wynikami indywidualnych raportów krajowych łącznie 19 ekspertów pracujących w ramach programu³. W kolejnym z kolei nawiązano już bezpośrednio do koncepcji „Europejskiego Rejestru Karnego”⁴. Ostatecznie wzmożona współpraca państw członkowskich ku możliwie szybkiej realizacji powyższej, idei doprowadziła do uchwalenia Decyzji

¹ Zob. Propozycja Decyzji Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z krajowych rejestrów karnych, Bruksela 13.10.2004 r., COM (2004) 664, wersja ostateczna.

² DzU z dnia 22 września 1999 r. nr 76, poz. 854 — zob. szerzej na ten temat M. Leciak, *Problematyka „Europejskiego Rejestru Skazanych”*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 4, s. 95 i n.

³ H. Xanthaki, *The use of criminal records as a means of preventing organised crime in the areas of money laundering and public procurement*, Final Report, European Commission Falcone Study JHA/1999/FAL/197.

⁴ H. Xanthaki, *A European Criminal Record as a means of combating organised crime*, Final Report, European Commission Falcone Study JHA/2000/FAL/168.

Ramowej Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji⁵, a także Decyzji Rady 2009/316/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS), zgodnie z art. 11 decyzji ramowej 2009/315/WSiSW⁶.

Ustanowienie europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS) urzeczywistniło zatem wysuwane w literaturze postulaty co do potrzeby jego ewentualnego powołania⁷. Na temat procesu, który doprowadził do takiego kształtu wspólnotowego ustawodawstwa, nie można jednak było dotychczas dowiedzieć się zbyt wiele z literatury przedmiotu. O ile jeszcze w zagranicznym piśmiennictwie można było odnaleźć kilka opracowań na ten temat, choć pozbawionych pierwiastka kompleksowości, to już na gruncie krajowym pojawiło się jedynie kilka artykułów naukowych⁸. Stąd też problematyce tej, mimo wielu opracowań monograficznych na rynku wydawniczym dotyczących współpracy państw Unii Europejskiej w sprawach karnych, nie poświęcono w zasadzie uwagi.

Łukę tę wypełnia w znaczącym stopniu praca pt. *Towards a European Criminal Record*, czyli *W kierunku Europejskiego Rejestru Karnego*. Książka jest dziełem naukowym wielu autorów, powstałym pod redakcją Constantina Stefanou i Helen Xanthaki. Można oczywiście twierdzić, że postulat zawarty w tytule książki, sugerujący dążenie do stworzenia europejskiego rejestru karnego, został już istotnie zrealizowany w drodze przywołanej wcześniej Decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. Niemniej jednak to bez wątpienia recenzowana monografia oraz wysiłek jej autorów, będących faktycznie jednymi z pomysłodawców zaangażowanych następnie w stworzenie omawianych mechanizmów wymiany informacji, przyczyniły się do powstania wspólnotowego prawodawstwa w tym zakresie. Constantin Stefanou i Helen Xanthaki, jako redaktorzy naukowcy pracy, zostali bowiem już znacznie wcześniej powołani przez Komisję Europejską do zbadania zasadności utworzenia europejskiego systemu wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych. W raportach przygotowanych w ramach wspomnianego programu „Falcone” (Falcone Project JHA/2000/FAL/168 oraz Falcone Project JHA/1999/FAL/197) opowiedzieli się oni wyraźnie za potrzebą powołania centralnego europejskiego rejestru karnego, a poczynione przez nich analizy i ustalenia stały się niezwykle wartościową podstawą do formułowania dalszych uwag i konkretnych prac ustawodawczych. We wskazanym programie „Falcone” współuczestniczyli zresztą niektórzy inni autorzy recenzowanej książki, którzy w stosownym zakresie opisywali właściwe im krajowe rozwiązania prawne w sferze funkcjonowania rejestrów karnych.

⁵ Dz. Urz. UE z 7.4.2009 r. L 93.

⁶ Ibidem.

⁷ Zob. B. Vermeulen, T. Vander Beken, E. de Busser, A. Dormaels, *Blueprint for an EU criminal records database. Legal, politico-institutional and practical feasibility*, IRCP Maklu 2002, s. 9 i n.; M. Płachta, *Europejski Rejestr Karny — przedwczesny pomysł czy idée fixe*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 12, s. 94 i n.; M. Leciak, op.cit., s. 94 i n.

⁸ Zob. M. Płachta, op.cit., s. 94 i n.; M. Leciak, op.cit., s. 94 i n.

Lista autorów opracowania jest przy tym naprawdę obszerna. Wśród nich jest wielu pracowników naukowych zagranicznych ośrodków akademickich, choć nie tylko. Jak wskazują zresztą we wstępie sami redaktorzy pracy, zależało im na zachowaniu właściwych proporcji pomiędzy spojrzeniem na tytułową problematykę tak przez teoretyków, jak i praktyków prawa. Współautorami pracy są zatem przedstawiciele nauki oraz wymiaru sprawiedliwości wielu państw Unii Europejskiej. Należą do nich: Constantin Stefanou, Helen Xanthaki, Alexandra Xanthaki, Robert Kert, Jaroslav Fenyk, Lorenz Bllinger, Maria Gavouneli, Pantelis Traianos, Katalin Ligeti, Ivana Bacik, Oswald Jansen, Katja ugman, Dragan Petrovec, Anna Ondrejova, Francisco Havier Garcia Fernandez, Lisa Webley, Valamis Mitsilegas i Els De Busser.

Schemat monografii jest przejrzysty i przemyślany. Praca została podzielona na trzy rozdziały. Przed uwagami z rozdziału I zamieszczono jednak, prócz wykazu autorów, krótki wstęp i podziękowania. Dalej czytelnik natrafi ponadto na niezwykle ciekawe, ponad dwudziestostronicowe wprowadzenie, w którym redaktorzy pracy zajęli się przede wszystkim wyjaśnieniem genezy koncepcji europejskiego rejestru karnego, wskazując zarazem na inicjatywę Komisji Europejskiej w tym zakresie. Eksponując istotne zróżnicowanie rozwiązań prawnych poszczególnych państw członkowskich w zakresie struktury krajowych rejestrów karnych oraz informacji w nich zamieszczanych, przedstawiono najważniejsze problemy w perspektywie sprawnie funkcjonującego i efektywnego unijnego systemu przekazywania informacji z krajowych rejestrów karnych.

Problemy te zostały zresztą rozwinięte w rozdziale I monografii, gdzie już w tytule odniesiono się do analizy koncepcji powołania europejskiego rejestru karnego. W tym zakresie autorzy starają się nawiązać do dwóch zasadniczych problemów. Dotyczą one, z jednej strony, kwestii oceny aktualnego poziomu harmonizacji krajowych rejestrów karnych oraz skuteczności ich funkcjonowania, szczególnie w kontekście zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej. W tej płaszczyźnie pokrótce zaprezentowano przede wszystkim przyjęte w poszczególnych krajach Unii Europejskiej mechanizmy prawne wymiany informacji z rejestrów karnych. Po drugie z kolei skoncentrowano się na analizie koniecznych warunków, których realizacja służyć powinna stworzeniu centralnego rejestru karnego. W tym celu autorzy próbują odpowiedzieć na pytanie o potrzebę powołania takiego rejestru, a następnie zastanawiają się, w ramach której z istniejących instytucji wspólnotowych powinien on funkcjonować (Europol, Eurojust, OLAF itd.) oraz jakie informacje obejmować. Przedstawiono także w interesujący sposób tło polityczne rozwoju idei europejskiego rejestru karnego oraz szerokie rozważania dotyczące ewentualnej zgodności wszelkich propozycji odnoszących się do tego typu rejestru z gwarancyjnymi mechanizmami prawnymi ochrony podstawowych praw i wolności jednostki.

Funkcjonowanie wybranych krajowych rozwiązań normatywnych stało się z kolei przedmiotem indywidualnej analizy kilkunastu aż autorów w odniesieniu do właściwych im krajowych rozwiązań normatywnych w rozdziale II pracy. Wywody te dotyczą następujących państw: Austrii (Robert Kert), Czech (Jaroslav Fenyk), Niemiec (Lorenz Bllinger), Grecji (Maria Gavouneli i Pantelis Traianos),

Węgier (Katalin Ligeti), Irlandii (Ivana Bacik), Holandii (Oswald Jansen), Słowenii (Katja Ugman i Dragan Petrovec), Słowacji (Anna Ondrejova), Hiszpanii (Francisco Javier Garcia Fernandez), Anglii i Walii (Lisa Webley). Zawarty w tym zakresie wykład o prawnoporównawczym charakterze jest niezwykle interesujący i jest wielowątkowy. Stanowi wszak zazwyczaj komentarz do rozwiązań przewidzianych w aktach prawnych regulujących funkcjonowanie krajowych rejestrów karnych, ewentualnie również przepisów przewidzianych w ustawach prawa karnego materialnego i procesowego, a także dotyczy przyjętego w danym kraju ustawodawstwa co do wymiany informacji o przeszłości kryminalnej obywatela państwa Wspólnoty pomiędzy jej członkami. Z tej perspektywy dokonano wreszcie oceny krajowej legislacji pod kątem swoistej gotowości do przyjęcia rozwiązań wspólnotowych w ramach centralnego systemu wymiany informacji o skazaniu.

W ostatnim III rozdziale książki czytelnik odnajdzie ciekawą analizę koncentrującą się na innych niż omawiany mechanizmach wymianę informacji w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wykład odnosi się między innymi do gromadzenia i przekazywania informacji w ramach *The Europol Information System*, *The Schengen Information System*, EURODAC oraz dostępnych instrumentów prawnych w płaszczyźnie współpracy organów ścigania państw członkowskich. W ramach dalszych rozważań autorzy odnoszą się bezpośrednio do problemu stworzenia możliwie zintegrowanego systemu wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych. Przedstawiają w tej mierze konkretne propozycje dotyczące przede wszystkim jego zawartości, w tym, określenia kategorii przestępstw, co do których informacje podlegałyby gromadzeniu i wymianie, charakteru decyzji procesowych zamieszczanych w rejestrze, ustalenia wspólnych kryteriów odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, prawa do zaskarżenia decyzji dotyczących transferu takich informacji, harmonizacji czasookresów ich przechowywania czy wreszcie bardziej technicznych kwestii związanych z dostępem i wykorzystywaniem informacji z rejestrów karnych innych państw członkowskich. Próbują również wskazać zasady, które charakteryzowałyby funkcjonowanie europejskiego systemu wymiany informacji z rejestrów karnych oraz kształt prawny tej instytucji.

Tę część pracy wieńczą konkluzje jej redaktorów, którzy kreślą dwie możliwe perspektywy rozwoju współpracy państw Wspólnoty w sferze wymiany informacji z rejestrów karnych. Pierwsza z nich zakłada połączenie krajowych rejestrów karnych w ramach jednego systemu, który odnosiłby się do szerokiego spectrum przestępstw. Druga z kolei wiąże się ze stworzeniem centralnego rejestru karnego, dotyczącego wprawdzie tylko określonych kategorii czynów zabronionych, związanych przede wszystkim z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, ale predestynowanego zarazem do tego, aby funkcjonować w sposób szybszy, sprawniejszy i bezpieczniejszy. Podsumowując, autorzy starają się przekonać czytelnika do drugiej z propozycji. Argumentują ją między innymi tym, że skuteczność integracji państw członkowskich w sprawach karnych często związana jednak była i jest z fragmentaryczną regulacją określonych sfer tej współpracy, posiłkując się też przykładami dotyczącymi odmienności systemowych państw Wspólnoty i określonych uwarunkowań historycznych.

Na końcu opracowania zamieszczono przydatny Indeks uwzględniający najistotniejsze zagadnienia wraz z odwołaniem do konkretnych stron tekstu. Zrezygnowano natomiast niestety z wykazu literatury przywołanej w monografii, który zapewne stanowić mógłby pomocne źródło informacji dla czytelnika. Tym bardziej, że opracowań cytowanych w książce, dotyczących zarówno konkretnych krajowych rozwiązań prawnych, jak i tych wspólnotowych, jest naprawdę wiele. Nie umniejsza to oczywiście oceny pracy, która powinna być wysoka. Zawarty w niej wykład bez wątpienia nosi znamiona kompleksowości. Opracowanie jest wszak nie tylko kompendium wiedzy prezentującym genezę i ewolucję koncepcji europejskiego rejestru karnego, ale zawiera wiele cennych, z praktycznego punktu widzenia, informacji. Stać się przeto może cennym narzędziem poznawczym z uwagi na ciekawe wywody prawnoporównawcze dotyczące funkcjonowania krajowych rozwiązań normatywnych co do rejestrów karnych, jak i instrumentów współpracy państw członkowskich w płaszczyźnie wymiany informacji z tego typu zbiorów. Z tej perspektywy pozwala zresztą na ocenę stanu krajowej legislacji i jej praktycznej skuteczności. Pamiętać wprawdzie należy, że przeprowadzona w pracy analiza obejmuje stan prawny na 2008 r. Nie było zatem możliwości odniesienia się do postanowień Decyzji Ramowej Rady z dnia 26 lutego 2009 r. oraz Decyzji Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. Niemniej jednak także z praktycznego punktu widzenia można stwierdzić, że monografia jest zbiorem zagadnień aktualnych. Pozwala wszak zrozumieć charakter i specyfikę funkcjonowania wspólnotowych mechanizmów wymiany informacji z rejestrów karnych, co sprawia, że jej adresatem mogą być nie tylko przedstawiciele nauki, ale również praktyki stosowania prawa. Kompetentna analiza źródeł prawnych, dostępnej literatury oraz orzecznictwa mogą przy tym potwierdzać, że recenzowana praca stanowi niezwykle cenny wkład do badań wskazanej materii.