

Michał Leciak

Problematyka „Europejskiego Rejestru Skazanych”

Wśród szeregu wyzwań, przed którymi staje obecnie prawo karne Unii Europejskiej, pojawia się bez wątpienia niezbędność intensyfikacji współpracy państw członkowskich na płaszczyźnie wzajemnej wymiany informacji. Kreacja wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przewiduje swobodny przepływ informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, jak również zakłada między innymi możliwość wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych poza terytorium państwa, które je wydało. Zauważalne w ostatnim czasie zjawisko szerszego informowania się przez członków Unii pozwala na konstatację o przeformułowaniu wspólnej polityki wzajemnej wymiany informacji z zasady ich wymiany w konkretnie określonych sytuacjach w stronę zwiększania zakresu tejże współpracy i tym samym dostępności informacji¹. Obecnie współdziałanie państw członkowskich w zakresie wymiany informacji w sprawach karnych obejmuje między innymi przekazywanie danych o przestępstwach o charakterze terrorystycznym, wymianę wiadomości w ramach wspólnych czynności śledczych czy wreszcie wymianę informacji pochodzących z krajowych rejestrów karnych. Niezbędność wzmocnienia współpracy członków wspólnoty na tle tego ostatniego zagadnienia sprawiła, iż uczyniono ją przedmiotem wzmoczonych prac. Ich owocem stała się przyjęta oficjalnie przez Radę w dniu 21 listopada 2005 r. decyzja w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego², która w znacznym stopniu usprawniła dotychczasowy aparat transferu tego typu danych. Aktualnie zaś trwają prace nad wnioskiem Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2005 r. dotyczącym decyzji ramowej Rady w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru skazanych pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji³.

Jednakże droga, która dała początek pierwszym mechanizmom wzajemnej wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych, została zainicjowana znacznie wcześniej. Zaczątek dała im bowiem opracowana w Stras-

¹ Por. M. Lewandowski, Ocena wykonania „Agendy z Tampere” jako punkt wyjścia dla opracowania Programu Haskiego, (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005, s. 441.

² Decyzja Rady z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego (Dz. U. L 322, 09/12/2005, P. 0033–0037).

³ COM (2005) 690.

burgu Europejska Konwencja o pomocy w sprawach karnych z dnia 20 kwietnia 1959 r.⁴. W art. 13 Konwencji wskazano, że strona wezwana przekazuje, z zastrzeżeniem takiej samej możliwości dla jej organów sądowych w podobnej sprawie, wyciągi z rejestru skazanych i wszelkie z nim związane informacje, o których przekazanie wnoszą organy sądowe każdej umawiającej się strony na potrzeby sprawy karnej. Natomiast w pozostałych przypadkach tego rodzaju wnioski wykonuje się na warunkach określonych przez prawo, uregulowania bądź praktykę strony wezwanej. Przepis art. 22 stanowił natomiast, iż „każda z umawiających się stron zawiadamia stronę zainteresowaną o orzeczeniach skazujących i późniejszych środkach podjętych wobec obywateli tej strony, które zostały wpisane w rejestrze skazanych”. Ministerstwa Sprawiedliwości zostały zaś zobowiązane do przekazywania sobie takich informacji co najmniej raz w roku. Zaznaczono również, iż w sytuacji, gdy dana osoba jest traktowana jako obywatel dwóch lub więcej umawiających się stron, zawiadamia się wszystkie zainteresowane strony, chyba że osoba ta posiada obywatelstwo państwa, na którego terytorium została skazana. Postanowienia Konwencji w tej materii zostały następnie uzupełnione w drodze uregulowań zawartych między innymi w art. 4 protokołu dodatkowego do tejże Konwencji z dnia 17 marca 1978 r.⁵ oraz w podpisany w dniu 8 listopada 2001 r. w Strasburgu drugim protokole dodatkowym⁶. Przepisy konwencji określiły więc ogólne ramy wymiany informacji z rejestrów karnych pomiędzy stronami Konwencji, statuując zarazem obowiązek wzajemnego przekazywania między nimi informacji o orzeczeniach skazujących raz w roku⁷. Obserwacja funkcjonowania systemu wzajemnego przekazywania informacji z krajowych rejestrów karnych opartego właśnie na unormowaniach Konwencji oraz przeprowadzone badania⁸ pozwalają na konstatację, iż zawiera on określone luki i charakteryzuje się licznymi nieprawidłowościami, zarazem nie umożliwiając pozyskiwania informacji w sposób szybki i proceduralnie uproszczony. Poza tym mechanizmy te nie ułatwiają nierzadko należytego zrozumienia przekazywanych informacji, ze

⁴ Dz. U. z dnia 22 września 1999 r., Nr 76, poz. 854.

⁵ Rada Europy, Seria traktatów europejskich nr 99.

⁶ Drugi Protokół Dodatkowy z dnia 8 listopada 2001 r. do Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych, Dz. U. z dnia 18 czerwca 2004 r.

⁷ Por. Council of Europe, European Committee on Crime Problems, *The criminal record and rehabilitation of convicted person*, Strasbourg 1984, s. 55 i n.

⁸ Zob. m.in. badania prowadzone przez Institute of Advanced Legal Studies w ramach programu *Falcone* (2000/FAL/168) (www.europa.eu.int/comm/justice_home/funding/falcone/doc/report_falcone2000_en.pdf) oraz badania Institute for International Research on Criminal Policy – program *Grotius* (2001/GRP/024). Zob. także na temat problemów i przeszkód na drodze ku sprawnemu systemowi wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych, jak i odmienności poszczególnych systemów krajowych – B. Vermeulen, T. Vander Beken, E. de Busser, A. Dormaels, *Blueprint for an EU criminal records database. Legal, politico-institutional and practical feasibility*, Maklu 2002, s. 7 i n.

względu na różnorakie bariery językowe stwarzające trudności w należytej interpretacji przekazywanych wiadomości, a także nie dają niejednokrotnie szans na identyfikację państw członkowskich, w których określona osoba była już skazana. Wreszcie na drodze ku w miarę skutecznemu funkcjonowaniu omawianych rozwiązań stają także znaczne nieraz odmienności ustrojowe krajowych systemów rejestrów karnych i tym samym brak odpowiednich środków harmonizujących, służących ich zbliżeniu⁹. Właśnie różnorodna struktura i specyfika funkcjonowania krajowych rejestrów karnych stanowiła impuls do kreacji wspólnego i, co najistotniejsze, sprawnie działającego systemu wymiany informacji¹⁰. Na poparcie powyższych też właściwe wydaje się wskazanie dotychczasowych najistotniejszych barier utrudniających skuteczne przekazywanie informacji z rejestrów karnych poszczególnych państw członkowskich.

Te, po pierwsze, dotyczą istotnych nierzadko różnic w treści informacji zawartych w poszczególnych rejestrach państwowych:

- niektóre z państw wpisują do rejestrów wszystkie orzeczenia skazujące, inne zaś ograniczają się jedynie do najcięższych przestępstw;
- część z rejestrów obejmuje orzeczenia skazujące wydane w stosunku do osób prawnych, część zaś nie;
- określone państwa rejestrują tylko wyroki prawomocne, gdy inni natomiast biorą pod uwagę również wyroki, od których przysługują środki odwoławcze;
- niektóre rejestry obejmują wyłącznie orzeczenia sądów karnych, podczas gdy inne jeszcze dotyczą choćby decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądów pracy;
- część z państw odnotowuje w rejestrach karnych informacje o osobach skazanych, natomiast część bierze nadto pod uwagę informacje o osobach podejrzanych, zamieszczane w toku prowadzonych postępowań przygotowawczych;
- dane rejestry karne uwzględniają także wyroki uniewinniające, w sytuacji, gdy inne tego nie czynią – zagadnienie to¹¹ wydaje się nader istotne

⁹ Por. T. Owczarski, Traktat Konstytucyjny UE – Nowy wymiar współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005, s. 451.

¹⁰ Różnorodność krajowych rejestrów karnych poszczególnych państw członkowskich ilustrują doskonale tabele zamieszczone w Aneksie do Białej Księgi w sprawie wymiany informacji o orzeczeniach skazujących w sprawach karnych i ich uznawania i wykonywania w Unii Europejskiej COM (2005) 10 końcowy; Zob. też B. Vermeulen, T. Vander Beken, E. de Busser, A. Dormaels, *op. cit.*, s. 63 i n.; por. www.abika.com/Reports/criminalrecords_International.htm

¹¹ Por. J. Banach-Gutierrez, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym Unii Europejskiej, Jurysta 2004, nr 11–12, s. 4 i n.

w świetle potrzeby należytego respektowania przez państwa członkowskie zasady *ne bis in idem*;

- wreszcie różny jest zakres informacji związanych z orzeczeniami wpisanymi w rejestrach. Chodzi tu m.in. o zamieszczenie informacji o formie orzeczenia, dacie jego wydania, orzeczonych karach i środkach karnych oraz ich wymiarze, informacje o sposobie i terminie wykonania kary itd.

Po drugie, różny wymiar przybiera centralizacja i informatyzacja rejestrów karnych państw członkowskich:

- różne są organy, w których rejestry karne są scentralizowane;
- nie wszystkie jeszcze państwa dysponują całkowicie z informatyzowanym systemem rejestrowania orzeczeń karnych¹².

Po trzecie, państwa członkowskie nie gwarantują równych standardów ochrony informacji zawartych w krajowych rejestrach karnych, czego następstwem jest brak jednolitych zasad dostępu do tego rodzaju danych:

- część z państw zapewnia dostęp do danych zamieszczonych w rejestrach karnych wyłącznie organom procesowym, podczas gdy inne także podmiotom trzecim, np. pracodawcom czy stowarzyszeniom;
- różny jest także zakres udzielanych informacji.

Po czwarte wreszcie, członkowie wspólnoty w rozmaity sposób normują kwestię zatarcia skazania i tym samym terminów usuwania danych z rejestrów karnych. Niekiedy usunięcie takie następuje automatycznie, gdy innym razem niezbędne staje się złożenie właściwego wniosku.

Zilustrowane wyżej realne przeszkody ku stworzeniu sprawnie funkcjonującego aparatu wymiany danych o przestępstwach bez wątplenia uwiarygodniły państwom członkowskim potrzebę wzmożenia prac nad stworzeniem skuteczniejszych mechanizmów. Poza tym niezbędność podjęcia stanowczych kroków w tej materii zrodziła się na płaszczyźnie tragicznych wręcz przykładów przestępstw popełnianych przez obywateli państw członkowskich, w tym głównie seryjnych zabójstw oraz przestępstw seksualnych. Jedną z najbardziej drastycznych okazała się sprawa Francuza Michela Fournireta¹³ – wielokrotnego gwałciiciela i mordercy, który będąc zatrzymanym i skazanym w rodzimym kraju, po odbyciu kary bezproblemowo znalazł kolejną pracę w kantynie szkolnej na terenie Belgii, gdzie dopuścił się szeregu morderstw¹⁴. Sprawa ta zupełnie obnażyła nieskuteczność dotychczasowych mechanizmów wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych doty-

¹² Zob. B. Vermeulen, T. Vander Beken, E. de Busser, A. Dormaels, *op. cit.*, s. 63 i n.

¹³ Sprawa Michela Fournireta – zob. artykuły na ten temat na stronach: www.crimelibrary.com/serial_killers/predators/delay_fourniret/5.html, a także www.affairescriminelles.com/bio_33.php; www.newcriminologist.co.uk/news.asp?id=1108584741.

¹⁴ Zob. J. Bielecki, Rejestry skazanych bez tajemnic, *Rzeczpospolita* z dnia 15 kwietnia 2005 r., s. C1. Zob. też artykuł na stronie: www.dw-world.de/dw/article/0,1262357,00.html

czących w końcu, w tym przypadku, najgroźniejszych przestępstw, stanowiąc zarazem silny bodziec do rozpoczęcia gruntownej przebudowy dotychczasowego programu wymiany tego typu wiadomości, który bez wątpienia winien służyć ujawnianiu recydywistów nie tylko na terenie danego państwa, ale na obszarze całej Unii Europejskiej. Podkreślić zarazem trzeba, iż niezbędność opracowania skutecznych standardów wzajemnego informowania się pojawiła nie tylko w świetle potrzeby zwalczania i zapobiegania najcięższym przestępstwom, ale nadto, co ważne, zagadnienie to zdaje się mieć niebywałe znaczenie dla właściwej realizacji zasady wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych, a także respektowania reguły *ne bis in idem*, które przecież znajdują swe oparcie na odpowiednim przepływie informacji.

Podczas spotkania 19 lutego 2004 r. Rada wezwała Komisję do przedstawienia do końca 2004 r. Białej Księgi dotyczącej wymiany informacji z rejestrów karnych państw członkowskich, a także ogłosiła, iż w październiku 2004 r. zostanie opracowana propozycja decyzji w sprawie wymiany informacji o skazaniach¹⁵. Sprawa ta pojawiła się następnie w konkluzjach Rady, która podczas obrad w dniach 25 i 26 marca 2004 r. uznała za priorytet, w swej deklaracji dotyczącej zwalczania terroryzmu, poprawę jakości wymiany informacji o skazaniach. Powyższe cele Rada potwierdziła w programie haskim przyjętym i zatwierdzonym na szczycie w dniach 4–5 listopada 2004 r. Program, stanowiący w istocie kontynuację programu z Tampere, wskazał na priorytety współpracy w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁶. Odzwierciedlając ambicje wyrażone w Traktacie Konstytucyjnym¹⁷, program haski wezwał Komisję „do przedstawienia wniosków w sprawie wzmocnienia wymiany informacji pochodzących z krajowych rejestrów skazanych i osób pozbawionych praw, szczególnie dotyczących przestępców seksualnych, do grudnia 2004 r., które mają być przyjęte przez Radę do końca 2005 r. W marcu 2005 r., w ślad za tym powinien pójść wniosek w sprawie skomputeryzowanego systemu wymiany informacji”.

Już w październiku 2004 r. pojawiła się, zaprezentowana przez Komisję, propozycja decyzji Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z krajowych rejestrów karnych¹⁸. Komisja w przejrzysty sposób wykazała najważniejsze bariery w dotychczasowym funkcjonowaniu mechanizmu wy-

¹⁵ Zob. www.europa.eu.int/idabc/en/document/3833/330; w szczególności Rada wskazała na potrzebę współpracy odnośnie przestępstw seksualnych oraz ujawniania recydywy.

¹⁶ O J C 053, 03/03/2005, P. 0001–0014; zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, COM (2005) 0184 końcowy; zob. też dokument „Cele strategiczne 2005–2009, Europa 2010: partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej” – COM (2005) 12 z dnia 26 stycznia 2005 r.

¹⁷ Dz. U. C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r.; zob. M. L e w a n d o w s k i, *op. cit.*, s. 425.

¹⁸ COM (2004) 664 końcowy.

miany informacji o skazaniach, wskazując tym samym, iż wymaga on stanowczej naprawy. Wysłunięto propozycję jednolitej definicji „przestępstwa” i „skazania”, a także wskazano na konieczność bezzwłocznego informowania się przez państwa członkowskie o skazaniach. Zaproponowano nadto termin 5-dniowy, w którym powinna być udzielona odpowiedź przez państwo członkowskie na zapytanie odnośnie skazania pochodzące od innej strony. Komisja określiła także cele, dla których informacje takie mogą być udzielane, nie zapominając przy tym o wskazaniu formy dokonywania zapytań i udzielania odpowiedzi z uwagi na różnice językowe. Przedstawione propozycje Komisji zostały następnie poddane pewnym modyfikacjom zawartym w opinii Parlamentu Europejskiego¹⁹. Ten zaproponował między innymi wzajemną wymianę informacji o skazaniach przez państwa członkowskie nie później niż co 3 miesiące, a także określił termin udzielania odpowiedzi na pytania o skazania, który powinien wynosić w sprawach nagłych 48 godzin, natomiast w pozostałych nie więcej niż 10 dni. Po przedstawieniu w dniu 22 listopada 2004 r. przez Komisję swego stanowiska odnośnie poprawek Parlamentu Europejskiego, zagadnienie wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych stało się przedmiotem debaty na forum Rady.

Niemal miesiąc później, aniżeli planowała to Rada, bo w dniu 25 stycznia 2005 r., Komisja przedstawiła Białą Księgę w sprawie wymiany informacji o orzeczeniach skazujących w sprawach karnych oraz ich uznawania i wykonywania w Unii Europejskiej²⁰. Dokument ten, stanowiąc praktyczną analizę dotychczasowych trudności w zakresie wzajemnej wymiany informacji z rejestrów karnych państw członkowskich, wskazał nadto na kontekst znacznej nieraz różnorodności ustrojowej systemów rejestrów karnych państw członkowskich. Komisja zaproponowała w Białej Księdze stworzenie mieszanego systemu pomiędzy „Europejskim Rejestrem Karnym” a połączeniem rejestrów karnych państw członkowskich w sieć. Wskazano także na konieczność dwuetapowego wdrożenia takiego rozwiązania. Pierwszy etap winien, w ocenie Komisji, objąć wprowadzenie systemu identyfikacji państw członkowskich, w których dana osoba była już skazana, a także stworzenie właściwej infrastruktury technicznej i elektronicznej zapewniającej w miarę szybki i bezpieczny transfer informacji dotyczących orzeczeń karnych. Zdaniem Komisji możliwe by to było poprzez stworzenie europejskiego wykazu osób skazanych, który zawierałby dane ułatwiające ustalenie tożsamości określonej osoby oraz państwa członkowskiego, w którym była

¹⁹ Exchange of information extracted from the criminal record– European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council decision on the exchange of information extracted from the criminal record COM (2004) 0664; www.europa.eu.int/idabc/en/document/4032/330; www.eupolitix.com/EN/News/200502/c620dd34-d75f-4d43-848b-00bc02d1063e.htm; Parlament Europejski przedstawił swoją opinię w dniu 22 lutego 2005 r.

²⁰ COM (2005) 10 końcowy.

ona skazana. Podkreślono poza tym, iż kreacja takiego wykazu wymagała by przyjęcia na szczeblu unijnym wspólnej definicji „przestępstwa” oraz „skazania”. Komisja przyjęła również, że aby uzyskiwane dane były właściwie zrozumiane i tym samym przydatne, niezbędna jest normalizacja wymienianych wiadomości. To zagadnienie, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, powinno stać się przedmiotem drugiego etapu, który ma określić tzw. „ujednolicony format europejski”, uznawany przez wszystkie państwa członkowskie i umożliwiający transfer informacji, które byłyby ogólnie zrozumiałe. Format ten winien przede wszystkim objąć informacje odnoszące się do osoby, której dotyczy orzeczenie, formy tegoż orzeczenia oraz wiadomości związane z jego treścią, jak i dotyczące czynów stanowiących podstawę orzeczenia. Zaplanowano ponadto stworzenie wspólnego słownika wyjaśniającego znaczenie oraz charakter określonych terminów.

14 kwietnia 2005 r. podczas jednego ze spotkań Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ministrowie 25 państw członkowskich²¹ osiągnęli istotne porozumienie, opowiadając się za utrzymaniem zasady centralizacji informacji o wyrokach. Ustalono, iż w przypadku złożenia zapytania o skazanie, odpowiedź winna być przesłana stronie pytającej nie później niż w ciągu 10 dni. Ponadto przyjęto, iż w sytuacji wydania wyroku prawomocnego wobec obywatela innego państwa, jego władze muszą być o tym fakcie natychmiast powiadomione²². Stwierdzono nadto, iż system winien rozpocząć swe funkcjonowanie pod koniec 2005 r., obowiązując początkowo we Francji, Niemczech, Hiszpanii, Belgii oraz Polsce, by następnie finalnie objąć kolejne kraje wspólnoty²³. Porozumienie to stanowiło bez wątpienia ważny etap na drodze do ujawniania recydywistów na terenie całej Unii i zarazem objęcia integracją kolejnych obszarów wymiaru sprawiedliwości. Omawiane tu zagadnienie stało się później przedmiotem kolejnych posiedzeń Rady między innymi w dniach 31 maja 2005 r. oraz 17 czerwca 2005 r.

Po zakończeniu dyskusji na forum Rady, w dniu 21 listopada 2005 r. nastąpiło oficjalne przyjęcie przez Radę decyzji w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego²⁴. Wspomniana już na początku rozważań decyzja zobowiązuje każde z państw członkowskich do wyznaczenia organu centralnego, który będzie władny przekazywać z własnej inicjatywy informacje o skazaniach organom centralnym innych państw członkowskich, a także

²¹ Rzeczpospolita Polska reprezentowana była przez ministrów A. Kalwasa oraz R. Kalisza.

²² Cały proces prac nad zagadnieniem wzajemnego informowania się przez państwa członkowskie o skazaniach został przedstawiony na stronie: www.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=191817

²³ Zob. J. Bielecki, *op. cit.*

²⁴ Decyzja Rady z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego (Dz. U. L 322 , 09/12/2005, P. 0033–0037).

w przedmiocie zapytań o wyciąg z rejestru karnego innego państwa członkowskiego oraz udzielenie informacji z takim rejestrem związanych²⁵. Każde z państw członkowskich winno powiadomić o wyznaczeniu organu centralnego Komisję oraz Sekretariat Generalny Rady, który przekazuje następnie tę informację poszczególnym państwom członkowskim oraz Eurojustowi. Jak wskazano wcześniej, decyzja Rady normuje problematykę wzajemnej współpracy członków Unii Europejskiej na dwóch płaszczyznach. Na pierwszą, czyli przekazywanie informacji o skazaniach z własnej inicjatywy, zwraca uwagę przepis art. 2. Stanowi on, iż organ centralny każdego z państw członkowskich bezzwłocznie przekazuje informację organom centralnym innych państw – członków Unii dotyczącą wyroków skazujących oraz późniejszych środków w odniesieniu do obywateli tych państw wprowadzonych do rejestru karnego. Natomiast, gdy dana osoba jest obywatelem dwóch bądź więcej państw członkowskich, to informacja taka zostaje przekazana każdemu z tych państw. Z drugiej strony decyzja Rady reguluje zagadnienie zapytań o informację na temat skazania. Czyni to w art. 3, zgodnie z którym w sytuacji skierowania zapytania do państwa członkowskiego o przekazanie informacji zawartych w rejestrze karnym, organ centralny tego państwa może zgodnie z ustawodawstwem krajowym wystąpić do organu centralnego innego państwa członkowskiego z zapytaniem o wyciąg z rejestru karnego oraz udzielenie informacji z tym rejestrem związanej. Podobnie, jeżeli określona osoba złoży zapytanie o informację na jej temat zawartą w rejestrze karnym, organ centralny państwa członkowskiego, do którego złożono takie zapytanie, może, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, wystąpić do organu centralnego innego państwa – członka z wnioskiem o wyciąg z rejestru karnego oraz związane z nim informacje, jeśli taka osoba jest lub była obywatelem czy rezydentem państwa członkowskiego występującego z zapytaniem bądź państwa, do którego zapytanie skierowano. Ponadto, stosownie do treści art. 3, organ centralny państwa członkowskiego, do którego skierowano zapytanie, jest obowiązany do niezwłocznego, a w każdym przypadku w terminie nie przekraczającym 10 dni roboczych od dnia otrzymania zapytania, na warunkach przewidzianych krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub praktyką, przesłania odpowiedzi organowi centralnemu państwa występującego z zapytaniem. Słusznie zastrzeżono nadto, iż wszelkie zapytania, odpowiedzi na nie oraz inne istotne informacje mogą być przesyłane dostępnymi środkami zdolnymi do uzyskania pisemnego zapisu na warunkach pozwalających na stwierdzenie autentyczności. Istotne wydaje się opracowanie wspólnych formularzy²⁶ dotyczących zapytań o udzie-

²⁵ Organem takim w Rzeczypospolitej Polskiej jest Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

²⁶ Formularze te zostały zamieszczone w Załączniku do Decyzji Rady z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego. Opracowano nadto

lenie informacji o skazaniach oraz odpowiedzi na takie zapytanie. W formularzach takich zamieszcza się informacje dotyczące państwa kierującego zapytaniem, dane związane z tożsamością osoby, której dotyczy zapytanie czy też cele, dla których przekazywane informacje mają być wykorzystane. Bez wątplenia takie ujednoczenie powinno usprawnić znacznie transfer omawianego typu wiadomości. W związku z opracowaniem wspólnych formularzy pozostaje zagadnienie rozwiązania przez Radę problemu barier i różnorodności językowych. Podkreślono bowiem, że formularz powinien być wypełniany przez państwo członkowskie kierujące zapytanie w języku urzędowym lub jednym z języków urzędowych państwa członkowskiego, do którego kierowane jest zapytanie. Natomiast państwo członkowskie, do którego złożono zapytanie, udziela odpowiedzi w jednym ze swoich języków urzędowych bądź w języku uzgodnionym przez oba państwa członkowskie.

Na uwagę zasługuje także właściwe uwzględnienie potrzeby ochrony danych osobowych w związku z wymianą informacji z krajowych rejestrów karnych. Na zagadnienie to wskazywał wcześniej Europejski Inspektor Ochrony Danych w swej opinii z dnia 13 stycznia 2005 r.²⁷. Zastrzeżono bowiem w decyzji Rady, iż informacje z rejestrów karnych państw członkowskich mogą być wykorzystywane przez państwa kierujące zapytanie jedynie dla celów postępowania karnego, związanego ze złożonym zapytaniem.

Zgodnie ze wspomnianą Decyzją, nie wywołuje ona skutku zobowiązującego państwa członkowskie do rejestrowania w swoich rejestrach karnych wyroków skazujących lub informacji w sprawach karnych innych niż te, do jakich zobowiązuje je prawo krajowe. Wskazano także w omawianym dokumencie, iż nie eliminuje on możliwości zastosowania korzystniejszych przepisów w umowach dwustronnych lub wielostronnych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi.

Można chyba w związku z zamieszczonymi powyżej uwagami podnieść, iż decyzja Rady poprawiła dwukierunkowo dotychczasowy system wymiany informacji z rejestrów karnych. Po pierwsze, zagwarantowała, iż informacja o skazaniu w jednym państwie członkowskim obywatela drugiego państwa członkowskiego zostanie szybko przekazana temu państwu. Po drugie natomiast, zapewniła możliwość uzyskania przez każde państwo członkowskie potrzebnych mu informacji z rejestrów karnych innych państw członkowskich.

specjalne instrukcje dla Państw Członkowskich; zob. Decyzja Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego – Instrukcja z dnia 28 września 2006 r. (COM (2004) 664 wersja ostateczna).

²⁷ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (EDPS) na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych (COM (2004) 664 końcowy).

Jak nadmieniono już we wstępie, w dniu 12 grudnia 2005 r. Komisja Europejska przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru skazanych pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji. Niniejsza propozycja w szerokim zakresie przejmuje wcześniejsze ustalenia decyzji Rady z dnia 21 listopada 2005 r., w niemałym stopniu też je uzupełniając. Podkreślić trzeba, że celem decyzji ramowej jest szczególnie poprawa jakości wymiany informacji o wyrokach karnych wydanych wobec obywateli Unii Europejskiej. Natomiast zagadnienie dostępu do informacji o wyrokach skazujących, wydanych na terytorium Unii Europejskiej i dotyczących obywateli państw trzecich lub osób o nieustalonym obywatelstwie, ma stać się przedmiotem innych wniosków. Chodzi więc o stworzenie gwarancji, że państwo członkowskie obywatelstwa będzie w stanie udzielić należytej i wyczerpującej odpowiedzi na skierowane doń wnioski dotyczące karalności jego obywateli. Statuuje się wyraźnie obowiązki „Państwa członkowskiego skazania” oraz te spoczywające na „Państwie członkowskim obywatelstwa”. Wśród najistotniejszych ustaleń wniosku należy przytoczyć, iż wskazuje on obowiązek przechowywania wymienionych informacji, spoczywający na „Państwie Członkowskim obywatelstwa” i określa zasady, których musi ono przestrzegać, odpowiadając na wniosek o udzielenie informacji pochodzących z rejestru skazanych. Zasadnie zauważa się, iż usprawnienie przepływu informacji o wyrokach karnych ma ograniczoną przydatność, jeżeli informacje te nie są zrozumiałe dla Państwa Członkowskiego, które je otrzymuje. Tym samym poprawę wzajemnego zrozumienia przynosi utworzenie „znormalizowanego formatu europejskiego” umożliwiającego wymianę informacji w jednolitej, skomputeryzowanej formie i ułatwiającej ich automatyczne tłumaczenie. Format ten ma między innymi obejmować informacje o osobie, której dotyczy wyrok skazujący, informacje dotyczące formy wyroku, okoliczności prowadzących do jego wydania oraz jego treści. Wyznaczono przy tym państwom członkowskim 3-letni termin na dostosowanie techniczne niezbędne do zastosowania formatu i przekazu zawartych w nim informacji drogą elektroniczną do innych państw. Propozycja decyzji ramowej przewiduje nadto utworzenie komitetu, który wsparłby Komisję w pracach nad określeniem i opracowaniem wymienionego mechanizmu wymiany informacji. Wypada także wskazać, że wniosek formułuje definicje „wyroku skazującego” oraz „rejestru skazanych” oraz kreuje, istniejące już we wcześniejszej decyzji Rady, mechanizmy związane z przekazywaniem wniosków o udzielenie informacji o wyrokach skazujących, odpowiedzi na takie zapytania oraz terminów ich udzielenia.

Przyjęcie niniejszej propozycji będzie oznaczało uchylenie postanowień decyzji Rady z dnia 21 listopada 2005 r.

Przypomnieć należy, iż w opisanej wcześniej Białej Księdze Komisja proponowała dwuetapowe tworzenie systemu wymiany informacji z rejestrów karnych państw członkowskich. Wydaje się, iż decyzja Rady z dnia 21 listopada 2005 r. realizuje w znacznej mierze założenia pierwszego etapu. Natomiast obecne prace nad przyszłą decyzją ramową i stworzeniem „ujednoliczonego formatu europejskiego” zdają się stanowić prolog do właściwej fazy drugiej.

W świetle powyższych uwag, godzi się finalnie stwierdzić, iż stworzenie spójnego i sprawnie działającego unijnego systemu wymiany informacji o skazaniach wymaga racjonalnej i w miarę szybkiej finalizacji, głównie z powodu prawidłowego respektowania zasady *ne bis in idem*, reguły wzajemnego uznawania wyroków karnych²⁸ oraz zapobiegania i zwalczania najpoważniejszych przestępstw popełnianych na obszarze Unii Europejskiej. Aktualny poziom harmonizacji i unifikacji prawa karnego poszczególnych państw – członków i tym samym pewne oddalenie ustrojowe systemów rejestrów karnych uwidaczniają więc potrzebę intensyfikacji dalszych prac nad opracowywaniem wspólnych, skutecznych standardów wzajemnego informowania się²⁹. Przedstawiona powyżej propozycja decyzji ramowej Rady stanowi istotny krok ku takiemu rozstrzygnięciu. Zaproponowane tam rozwiązania prowadzą do zbliżenia krajowych unormowań prawnych dotyczących struktury i zawartości rejestrów karnych. Mając to na uwadze, jak również nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem istniejących mechanizmów, uzasadniona w niniejszym przypadku wydaje się konieczność zastosowania decyzji ramowej.

²⁸ Zob. art. 270 Traktatu Konstytucyjnego (Dz. U. C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r.) oraz Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych oraz wzmacniania zaufania między Państwami Członkowskimi z dnia 19 maja 2005 r., COM (2005) 195.

²⁹ Zob. A. Łukasiewicz, Zagraniczne przestępstwa do kartoteki, Rzeczpospolita z dnia 29 sierpnia 2006 r., s. C2.