

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Mgr Andrzej Massalski

Autoreferat rozprawy doktorskiej pt.

**WYKONAWCZA JURYSDYKCJA KARNA
W STOSUNKU DO PERSONELU WOJSK SOJUSZNICZYCH
W ŚWIETLE UMOWY MIĘDZY PAŃSTWAMI – STRONAMI
TRAKTATU PÓLNOCNOATLANTYCKIEGO
DOTYCZĄCEJ STATUSU ICH SIŁ ZBROJNYCH Z 1951 R.**

Rozprawa przygotowana pod kierunkiem:
dr hab Dobrochny Bach-Golekiej, prof. UW
Promotor pomocniczy: dr Paweł Marcisz

Recenzenci:

Prof. dr hab. Jacek Barcik, Uniwersytet Śląski
Prof. dr hab. Jerzy Menkes, Szkoła Główna
Handlowa

Warszawa, styczeń 2023 r.

1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy

Zagadnienia jurysdykcji karnej w stosunku do personelu sojusznicznych sił zbrojnych nabrały w naszym kraju znaczenia w związku ze wzrostem liczebności wojsk NATO na terytorium RP. Podążył za tym nieunikniony wzrost liczby odnotowywanych zachowań wypełniających znamiona czynów zabronionych.

Przestępstwom i wykroczeniom popełnianym przez członków personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego na terytorium sojusznicznego państwa przyjmującego poświęcony jest artykuł VII Umowy między Państwami – Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych, sporządzonej w Londynie w dniu 19 czerwca 1951 r. (znanej pod akronimem NATO SOFA).

Analiza sytuacji związanej z udziałem żołnierzy i pracowników wojsk sojusznicznych w incydentach kryminalnych ujawniła problemy interpretacyjne, dotyczące zarówno zakresu znaczeniowego pojęć występujących w NATO SOFA, jak i właściwego sposobu przełożenia postanowień tej umowy na działania organów ścigania.

Zagadnienia jurysdykcji karnej na gruncie NATO SOFA podejmowane były w literaturze przedmiotu przez takich autorów, jak: Serge Lazareff, Joseph Snee, Kenneth Pye, Holmes J. Armstead, Gordon B. Baldwin, Richard R. Baxter, Gerald Draper, Dieter Fleck, Archibald King, Rain Liivoja, Chuck Mason, Joseph H. Rouse, Joop Voetelink, John Woodliffe oraz na gruncie polskim przez następujące osoby: Marian Filar, Marian Flemming, Paweł Opitek, Sebastian Oraniec, Stanisław Przyjemski, Jarosław Ciepłowski, Marek Centkowski – na których konkluzje powoływałem się w mojej pracy.

W literaturze dotyczącej art. VII NATO SOFA relatywnie mało uwagi poświęcono etapowi postępowania przygotowawczego, mimo iż wiele kontrowersji interpretacyjnych związanych jest z tym właśnie etapem postępowania karnego.

Rodzi to zarówno problemy praktyczne w działalności organów ścigania, jak i tworzy interesujące perspektywy badawcze w skali całego Sojuszu.

Skłoniło mnie to do zgłębienia powyższego zagadnienia, w szczególności z perspektywy organów ścigania państw, na terytorium których wciąż rośnie praktyczne znaczenie statusu sojusznicznych sił zbrojnych.

2. Przedmiot i cel rozprawy

Praca podejmuje problematykę konkurencyjnej jurysdykcji karnej organów państw NATO: przyjmującego i wysyłającego wojska, w stosunku do żołnierzy tego drugiego państwa. Oś rozważań zawartych w niniejszej pracy stanowią postanowienia dotyczące jurysdykcji karnej określone w multilateralnej umowie NATO SOFA. Głównym obszarem dociekań pracy jest etap postępowania przygotowawczego.

Artykuł VII przedmiotowego traktatu określa reguły wyłączności i pierwszeństwa sprawowania jurysdykcji karnej. Przypadki wyłącznej jurysdykcji państwa wysyłającego dotyczą w szczególności niewykonania rozkazu i innych czynów przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej. Zasadnicze znaczenie mają jednak zagadnienia jurysdykcji zbieżnej, konkurencyjnej – przysługującej równocześnie organom państwa przyjmującego (na zasadzie terytorialnej) i państwa wysyłającego (na zasadzie personalnej, nawiązującej do klasycznego „prawa flagi”).

Zgodnie z NATO SOFA organy wojskowe państwa wysyłającego mają pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji w stosunku do członków personelu sił zbrojnych tego państwa dopuszczających się czynów zabronionych:

- skierowanych wyłącznie przeciwko: mieniu lub bezpieczeństwu państwa wysyłającego, osobie lub mieniu innego członka personelu sił zbrojnych tego państwa albo członka jego rodziny (tzw. „czyny *inter se*”);
- wynikających z podjęcia lub zaniechania jakichkolwiek czynności podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Zasadniczym celem przeprowadzonego badania empirycznego, którego przebieg i wyniki zaprezentowałem w pracy, było określenie progu stosowalności powyższych postanowień art. VII NATO SOFA, wspólnego lub odmiennego, w praktyce organów poszczególnych państw NATO.

„Próg stosowalności” w ujęciu praktycznym, wyznacza etap postępowania organów państwa przyjmującego, na którym powinno nastąpić przekazanie ścigania (oraz ewentualnie zgromadzonego dotychczas materiału dowodowego) właściwym organom państwa wysyłającego. Próg ten może być odmiennie określany nie tylko w praktyce różnych państw NATO, ale również, w praktyce organów jednego państwa – w odniesieniu do różnych kategorii czynów zabronionych (przestępstwa, wykroczenia).

Postanowienia NATO SOFA dotyczące jurysdykcji karnej nie mają charakteru *self-executing*, gdyż bezpośrednie stosowanie takiej umowy jest determinowane przez ustawodawstwo krajowe. Próg stosowalności nie jest jednak wyłącznie kwestią krajowej procedury karnej państwa przyjmującego. Wyznaczanie go jest przejawem interpretacji art. VII NATO SOFA, na gruncie której dochodzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy organami państwa przyjmującego i obecnymi na jego terytorium organami ścigania państwa wysyłającego. SOFA stanowi, że w określonych przypadkach organy państwa wysyłającego mają pierwszeństwo, natomiast w praktyce pierwsze czynności podejmuje właściwe organy państwa przyjmującego i kontynuują je, niejednokrotnie wprowadzając postępowanie w fazę *in personam*.

W oparciu o wyniki przeprowadzonego badania podjąłem próbę algorytmizacji zespołu czynności organów ścigania zmierzających do praktycznego określenia progu stosowalności.

3. Zastosowane metody badawcze

W pracy zastosowana została metoda dogmatyczno-prawna i historyczno-prawna. W celu dokonania prawidłowej interpretacji postanowień traktatu międzynarodowego wykorzystałem również narzędzia badawcze z zakresu badań empirycznych i komparatystryki prawniczej. Jak bowiem przyjmuje doktryna prawa międzynarodowego, interpretacja traktatu powinna uwzględniać również późniejszą praktykę jego stosowania. Opracowałem zatem kwestionariusz skierowany do wojskowych organów ścigania państw NATO, dotyczący zagadnień jurysdykcji karnej w stosunku do personelu wojsk sojusznicznych.

Kwestionariusz zawiera szczegółowe pytania o charakterze otwartym, które w moim zamyśle miały optymalnie służyć przedstawieniu instytucji prawa karnego respondentów, a przede wszystkim dynamiki ich postępowania w sytuacji zaistnienia stanów faktycznych będących przedmiotem postanowień art. VII NATO SOFA.

W celu kompleksowego przedstawienia zagadnień jurysdykcji karnej na etapie działania organów ścigania państwa przyjmującego, korzystałem również z danych uzyskanych z Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej dotyczących liczby i rodzaju czynów zabronionych popełnianych na terytorium RP przez żołnierzy państw wysyłających.

Chcąc zbadać funkcjonowanie postanowień NATO SOFA w praktyce, w pracy zastosowałem ponadto metodę socjologiczną – przedstawiłem studium przypadku, pozwalające zidentyfikować trudności związane z ewentualną bezpośrednią działalnością organów państwa wysyłającego na wczesnych etapach procedury karnej.

4. Hipotezy badawcze

Główną hipotezą badawczą rozprawy jest twierdzenie, że próg stosowalności postanowień art. VII NATO SOFA jest dynamiczny. Oznacza to, że może być on umiejscowiony na różnych etapach postępowania – od momentu uzyskania informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do postępowania sądowego.

Kolejna kluczowa hipoteza dotyczy możliwości opracowania uniwersalnego algorytmu postępowania organów ścigania w przypadku wystąpienia poszczególnych kategorii zdarzeń będących przedmiotem postanowień art. VII NATO SOFA.

5. Struktura rozprawy i tematyka poszczególnych rozdziałów

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia.

We wstępie pracy opisałem cechy formalne i zakres NATO SOFA, a także problematykę pracy, cel badania i zastosowaną metodologię.

W rozdziale pierwszym zaprezentowałem strukturę przestępczości członków personelu wojsk sojusznicznych na terytorium RP, wyjaśniłem kluczowe pojęcia NATO SOFA, w oparciu o które w art. VII umowy określona jest jurysdykcja nad personelem sił zbrojnych państwa wysyłającego, rys historyczny dotyczący kształtowania się obecnego modelu jurysdykcji konkurencyjnej, jak również pozaprawne uwarunkowania interpretacji i stosowania postanowień art. VII porozumienia londyńskiego. W szczególności przedstawione są rozważania dotyczące możliwych negatywnych reakcji społecznych w związku z pewnymi działaniami wojsk obcych na terytorium państwa przyjmującego.

W rozdziale drugim opisałem poszczególne aspekty jurysdykcji karnej nad członkami personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego, określone w aktach prawa międzynarodowego. Przedstawiłem przypadki objęte wyłączną jurysdykcją państwa wysyłającego oraz wyłączną jurysdykcją państwa przyjmującego.

Skoncentrowałem się jednak głównie na jurysdykcji zbieżnej (konkurencyjnej) obu państw, która dotyczy większości popełnianych czynów zabronionych i rodzi najciekawsze implikacje związane z działalnością organów w czasie postępowania przygotowawczego.

Jeden z podrozdziałów poświęcony jest zagadnieniom doprecyzowania postanowień art. VII NATO SOFA dotyczących jurysdykcji karnej w umowach dwustronnych między państwami-sygnatariuszami NATO SOFA (*SOFA Supplemental*) – na przykładzie rozwiązań zawartych w dwóch kolejnych umowach o statusie sił zbrojnych USA w Polsce.

Przedstawiłem ponadto znaczenie uregulowań o charakterze prawa miękkiego (*soft law*) w obszarze współpracy policji wojskowych.

W rozdziale trzecim przedstawiłem dopuszczalny, w świetle norm prawa międzynarodowego i krajowego, oraz uzasadniony ekonomiką procesową zakres realizacji jurysdykcji wykonawczej przez organy ścigania państwa przyjmującego i państwa wysyłającego, w wypadku podejrzenia popełnienia czynu zabronionego przez członka personelu sił zbrojnych państwa wysyłającego. Omówiłem ponadto kwestie międzynarodowej współpracy wojskowych organów ścigania.

W rozdziale czwartym przedstawiłem genezę, metodologię i zakres tematyczny kwestionariusza skierowanego do organów ścigania państw NATO. Następnie zaprezentowałem przebieg badania i uzyskane odpowiedzi na pytania trzynastu sekcji kwestionariusza. Pytania te dotyczyły w szczególności praktycznej interpretacji postanowień NATO SOFA, określających jurysdykcję karną na etapie postępowania przygotowawczego, jak również zakresów działania organów ścigania państw przyjmującego i wysyłającego.

Na szczególną uwagę zasługują odpowiedzi na pytania sekcji trzeciej kwestionariusza, koncentrujące się na zagadnieniu progu stosowalności postanowień art. VII NATO SOFA w praktyce organów poszczególnych państw.

W rozdziale tym przedstawiono również wyniki analizy uzyskanych odpowiedzi, a także wnioski dotyczące możliwości wykorzystania wyników badania.

Odpowiedzi uzyskano w latach 2017–2019 od właściwych instytucji ośmiu państw NATO: NIDERLANDY, CZECHY, LITWA, ŁOTWA, WĘGRY, WIELKA BRYTANIA, SŁOWENIA, POLSKA.

Instytucjami udzielającymi odpowiedzi były: prokuratura, komendy główne policji wojskowych, Ministerstwo Obrony.

Otrzymane od respondentów odpowiedzi, zgodnie z założeniami projektu, poszerzyły wiedzę na temat procedur państw NATO, a także ich możliwych oczekiwań wobec organów sojusznika w toku prowadzenia postępowań karnych dotyczących czynów objętych jurysdykcją konkurencyjną. Ich analiza porównawcza prowadzi do ciekawych wniosków dotyczących różnorodnego umiejscowienia progu stosowalności postanowień art. VII NATO SOFA.

Na podstawie analizy otrzymanych odpowiedzi należy podkreślić podobieństwo procedur respondentów w wielu aspektach reakcji prawnokarnej na czyny zabronione żołnierzy państwa wysyłającego. Zbieżność powyższa jest oczywiście implikowana

ograniczoną swobodą interpretacji postanowień art. VII NATO SOFA, które wiążą wszystkich respondentów, jak również obiektywnym dyktatem ekonomiki procesowej.

Należy jednak równocześnie zauważyć, że istnieją istotne różnice między respondentami, w szczególności dotyczące dopuszczalnego w praktyce zakresu czynności prowadzonych przez organy państwa wysyłającego na terytorium państwa przyjmującego.

W rozdziale piątym przedstawiono propozycję elastycznego algorytmu postępowania organów ścigania państw NATO. Algorytm ten uwzględnia stanowiska zaprezentowane w odpowiedziach na pytania kwestionariusza i wychodzi naprzeciw praktycznym potrzebom organów ścigania.

6. Wnioski wynikające z przeprowadzonych badań

Odnosząc się do hipotez badawczych pracy, należy stwierdzić, że zostały pozytywnie zweryfikowane.

Hipoteza dotycząca dynamicznego progu stosowalności została potwierdzona w świetle analizy treści NATO SOFA i umów bilateralnych, w koniunkcji z opisaną praktyką organów ścigania państw przyjmujących. Hipotezę potwierdzają odpowiedzi na pytania kwestionariusza, w szczególności zaś trzeciej sekcji dotyczącej umiejscowienia progu stosowalności. Należy podkreślić, iż próg przekazania ścigania jest dynamiczny w sensie odmiennej praktyki poszczególnych sojuszników (determinowanej aktualnymi narodowymi interesami, zmiennej historycznie) Natomiast nawet w ramach funkcjonującej w danym okresie praktyki jednego państwa przyjmującego bywa sytuowany odmiennie, w zależności od rodzaju czynu zabronionego i okoliczności jego popełnienia.

Hipoteza dotycząca możliwości opracowania uniwersalnego elastycznego algorytmu postępowania organów państw wysyłających i przyjmujących w wypadku wystąpienia poszczególnych kategorii zdarzeń, będących przedmiotem postanowień art. VII NATO SOFA została potwierdzona w formie zaprezentowanego w rozdziale piątym modelu postępowania odpowiadającego powyższej charakterystyce. Rozwiązania algorytmu stanowią spójne kompleksowe ujęcie zagadnień jurysdykcji na gruncie postanowień art. VII NATO SOFA, jak również odpowiadają wymogom praktyki organów ścigania.

Należy podkreślić, iż zachodzi potrzeba prowadzenia dalszych badań dotyczących zagadnień jurysdykcji karnej w stosunku do członków personelu sił zbrojnych państw wysyłających, poszerzonych o stanowiska możliwie największej liczby państw. Następstwem takich badań może być dalszy rozwój uniwersalnych modeli postępowania sojusznicznych

organów w reakcji na czyny zabronione. Pogłębianie znajomości procedur i praktyki jurysdykcyjnej partnerów w NATO jest niezbędne dla podnoszenia standardów współpracy organów państwa wysyłającego i przyjmującego oraz efektywnego szkolenia personelu przed przystąpieniem do realizacji zadań służbowych na terytorium państwa sojuszniczego. Tego rodzaju projekty mogą również stymulować proces ujednoczenia podejścia interpretacyjnego do artykułu VII NATO SOFA „starych” i „nowych” państw NATO.

Zaczynałem tworzyć koncepcję mojego doktoratu i pisałem go w innej sytuacji geopolitycznej. Obecnie, wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę, nie sposób uciec od pytania, jakie znaczenie mają zagadnienia jurysdykcji karnej, których dotyczy moja praca dla zbiorowego wysiłku państw Sojuszu Północnoatlantyckiego zmierzającego do zapewnienia bezpieczeństwa. W świetle zwiększonej obecności wojsk sojusznicznych w Polsce, która odzwierciedla długoterminowe konsekwencje działań Rosji, wszystkie konkluzje mojej pracy brzmią nader aktualnie. W ocenie autora praca może stanowić bodziec do dalszych owocnych badań na tym ważnym polu współpracy wojskowej.