

Paweł Kuczma

Uniwersytet Zielonogórski
ORCID 0000-0003-1443-4742
p.kuczma@wpa.uz.zgora.pl

Oddziaływanie międzynarodowych i europejskich aktów prawnych na prawo krajowe na przykładzie uregulowań ekstradycyjnych

Słowa kluczowe: prawa człowieka, ekstradycja, Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny, obywatelstwo

Streszczenie: Międzynarodowe akty prawne nie zakazują co do zasady ekstradycji. Regulują i ujednolicają procedury ekstradycyjne, pozwalają także – pod pewnymi warunkami – na przeciąganie procedur ekstradycyjnych lub odmowę wydania sprawcy. Ich oddziaływanie na polski system prawny jest istotne, gdyż europejskie uregulowania ekstradycyjne wymusiły zmianę Konstytucji RP.

The impact of international and European legal acts on the example of extradition legislation

Keywords: human rights, extradition, Constitution, constitutional Court, citizenship

Summary: International legal act do not prohibit extradition in principle. They regulate and standardize extradition procedures, they also allow – under certain conditions – to prolong extradition procedures or to refuse to release an offender. Their impact on the Polish legal system is important because European extradition regulations have forced a change in the Polish Constitution.

1. Istota i charakter ekstradycji

W prawie międzynarodowym ekstradycję uważa się za najstarszą instytucję międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych¹. Jej charakter nie został do dziś jednoznacznie określony² pomimo tego, że początki tej instytucji sięgają starożytności. Brak jest też uniwersalnej definicji „ekstradycji”. Słownikowo pojęcie to oznacza „wydanie innemu państwu osoby, która naruszyła jego prawa”³. W piśmiennictwie formułowane są liczne definicje tego pojęcia⁴. Na przykład Ludwik Ehrlich

¹ B. Ziemblicki, *Wprowadzenie do problematyki ekstradycji*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie: Prace z nauk penalnych oraz prawa międzynarodowego i europejskiego”, Wrocław 2010, s. 133.

² A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969, s. 18.

³ *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/ekstradycja;2556312.html> [dostęp: 1.08.2019].

⁴ Ich obszerny katalog przedstawiony jest np. w artykule autorstwa L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatk, *Ekstradycja a dostarczenie w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2010, z. 69, s. 23-27.

określa ekstradycję jako „akt państwa, polegający na wydaniu na określonych warunkach osoby znajdującej się na jego obszarze władzom drugiego państwa, w celu pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej na drodze sądowej lub w celu wykonania kary orzeczonej poprzednio wyrokiem sądowym”⁵.

Do najważniejszych cech procedury ekstradycyjnej zalicza się: a) popełnienie przestępstwa przez sprawcę na terenie innego państwa, b) wydanie podejrzanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub skazanego w celu wykonania kary, c) zastosowanie ekstradycji następuje pomiędzy państwami lub państwem a międzynarodowym organem sądowym, d) i odbywa się na podstawie prawnej, którą jest odpowiednia umowa międzynarodowa⁶.

Konstrukcja sposobu wydania sprawcy przestępstwa opiera się zasadniczo na przepisach wewnętrznych danego państwa, czasem także na normach konstytucyjnych. Jednak mechanizm ten ma swoje zakotwiczenie w normach prawa międzynarodowego, które regulują model i zasady postępowania ekstradycyjnego. Z tego względu wydanie sprawcy przeprowadzane na gruncie unormowań wewnętrznych znajduje podstawę w międzynarodowych umowach o charakterze dwustronnym lub wielostronnym.

2. Podstawowe źródła międzynarodowego prawa ekstradycyjnego

Do podstawowych źródeł prawa normujących ekstradycję zaliczyć należy przede wszystkim umowy dwustronne⁷. Polska jeszcze w latach 20. XX w. podejmowała działania prawne w celu uregulowania kwestii ekstradycyjnych poprzez zawieranie odpowiednich umów dwustronnych, np. w 1929 r. ze Stanami Zjednoczonymi czy w 1932 r. z Wielką Brytanią⁸.

Umowy o pomocy prawnej i stosunkach prawnych regulują kwestię współdziałania oraz określają model ekstradycji tylko pomiędzy dwoma konkretnymi państwami, co niestety nie przyczynia się do szerokiego ujednoczenia przepisów ekstradycyjnych. Umowy te w zasadzie różnicują model postępowania, gdyż uzależniając go najczęściej od warunków politycznych, każda

⁵ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 86.

⁶ I.J. Bišta, J. Zurek, *Ekstradycja w polskim porządku prawnym*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 267.

⁷ „Wspólną cechą wszystkich umów, którymi jest związana Polska z innymi państwami, jest to, że opierają się one na zasadzie podwójnej karalności, polegającej na tym, że czyn stanowiący podstawę wniosku musi być uznawany za przestępstwo w ustawodawstwie państwa wzywającego i wezwanego”. M. Mozgawa-Saj, *Ekstradycja – rozważania dogmatyczne i wyniki badań empirycznych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2012, nr 11, s. 62.

⁸ Traktat ekstradycyjny pomiędzy Stanami Zjednoczonymi AP a Rzeczpospolitą Polską, Protokół (Dz.U. z 1929 r. Nr 45, poz. 372) oraz Dodatkowy traktat z 1936 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 318), Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Wielką Brytanią o wydawaniu zbiegłych przestępców z 1932 r. (Dz.U. z 1934 r. Nr 17, poz. 135).

z nich na swój sposób modyfikuje akt wydania sprawy przestępstwa. Często polityka ma istotny wpływ na postanowienia umowy, a tym samym i na sytuację osoby żądanej⁹.

Z tego też względu znacznie większe znaczenie odgrywają konwencje o charakterze regionalnym. Tego typu umowy międzynarodowe mają na celu zbliżanie państw członkowskich organizacji, a w szczególności ich porządków prawnych poprzez ustalanie wspólnych standardów prawnych. Przykład takiego unormowania stanowi Europejska Konwencja o Ekstradycji z 13 grudnia 1957 r. wydana pod auspicjami Rady Europy¹⁰. W tym konkretnym przypadku chodziło o ujednoczenie i unowocześnienie prawnych zasad ekstradycji oraz uproszczenie i ułatwienie obrotu ekstradycyjnego pomiędzy państwami Rady Europy¹¹. Konwencja ta reguluje kwestie odnoszące się do ekstradycji pomiędzy państwami-stronami osób ściganych za przestępstwa kryminalne. Postanowienia Konwencji nie są natomiast stosowane do przestępstw politycznych. Ponadto każde państwo ma prawo odmowy ekstradycji swojego obywatela do innego państwa¹².

Europejska Konwencja o Ekstradycji oddziałuje także na dwustronne umowy ekstradycyjne pomiędzy państwami-stronami poprzez uchylenie tych aktów prawnych. Konwencja zezwala na to, aby porozumienia dwu- lub wielostronne były zawierane jedynie w celu uzupełnienia postanowień tej Konwencji lub ułatwienia stosowania zawartych w niej zasad. Wyłączenie stosowania niniejszej Konwencji wymaga natomiast zawiadomienia w drodze notyfikacji Sekretarza Generalnego Rady Europy (art. 29 Konwencji).

Zawarte w Konwencji rozwiązania miały wpływ na ujednoczenie europejskich norm ekstradycyjnych, nie naruszając przy tym europejskich standardów praw człowieka¹³.

Niestety, procedury konwencyjne przewidziane przez tę umowę międzynarodową okazały się długotrwałe i zbiurokratyzowane, co w poważny sposób ograniczało efektywność Konwencji. Poprawy nie przyniosło także uchwalenie protokołów dodatkowych i rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ekstradycji, gdyż „przeszkody ekstradycyjne” nie zostały za ich pomocą wyeliminowane. Nie bez znaczenia był też czynnik czasu. Wraz z rozwojem nowych technologii

⁹ A. Gerecka-Żołyńska, *Wydanie sprawy przestępstwa a międzynarodowe akty prawne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 4, s. 3.

¹⁰ Konwencja zawiera protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 października 1975 r. i drugi protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 17 marca 1978 r.; została ratyfikowana w 1993 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 307).

¹¹ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10, s. 113.

¹² K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania terroryzmu*, [w:] *Terroryzm – rola sił zbrojnych w zwalczaniu zjawiska*, red. J. Gotowała, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 26 października 2005 r., Warszawa 2006, s. 57.

¹³ A. Gerecka-Żołyńska, *op. cit.*, s. 3.

i otwarciem granic wystąpiła konieczność podjęcia skutecznej walki z coraz lepiej zorganizowanymi formami przestępczości, których obszar działania nie ograniczały w zasadzie granice państwowe¹⁴.

Ze wskazanych wyżej powodów wyzwaniem dla Europy stała się w latach 90. XX w. konieczność podjęcia międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, zwłaszcza odnoszącej się do najcięższych naruszeń prawa. Wymagało to podjęcia prac w zakresie stworzenia nowych regulacji międzynarodowych, aby poprawić wydolność systemu ekstradycyjnego. Dzięki działaniom Rady Unii Europejskiej udało się przyjąć dwa istotne akty prawne, w poważny sposób modyfikując dotychczasowe regulacje międzynarodowe w tym zakresie.

Pierwszym z nich była Konwencja o Uproszczonej Procedurze Ekstradycyjnej z 10 marca 1995 r., opracowana na podstawie art. K.3.2 (c) Traktatu o Unii Europejskiej¹⁵. Stanowiła ona pierwszy akt przyjęty zgodnie z Tytułem VI Traktatu poświęconemu współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁶.

Drugim była natomiast Konwencja Unii Europejskiej o Ekstradycji z 27 września 1996 r. Jeszcze w czasie prac nad tym aktem

zgodnie uznano, iż daleko idące podobieństwa w sferze polityki karnej prowadzonej w państwach członkowskich UE, jak również ich wzajemne zaufanie do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (który gwarantuje prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) usprawiedliwiają modyfikację nawet podstawowych reguł ekstradycyjnych, jak np. warunki wydania, określenie przestępstwa ekstradycyjnego, przeszkody ekstradycyjne czy zasada specjalności¹⁷.

Celem przyjęcia tej Konwencji było uzupełnienie i ułatwienie stosowania pomiędzy państwami członkowskimi UE czterech aktów prawnych odnoszących się do tematyki ekstradycyjnej: a) Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 r., b) Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 27 stycznia 1977 r., c) konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach w ramach stonków między państwami-stronami konwencji, d) konwencji Beneluksu o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1962 r.

Należy zauważyć, że Konwencja ta miała charakter uzupełniający do istniejących unormowań prawnych. Nie stanowi ona samodzielnej podstawy ekstradycyj-

¹⁴ M. Płachta, *Konwencja Unii Europejskiej z 1996 r. o ekstradycji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 77.

¹⁵ Rada może „z zastrzeżeniem artykułu 220 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, sporządzać konwencje, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

¹⁶ M. Płachta, *Konwencja...*, s. 79.

¹⁷ *Ibidem*.

nej. Ponadto w sprawach nieuregulowanych Konwencją moc prawną zachowują postanowienia wszystkich wymienionych wyżej umów międzynarodowych, jak również zastrzeżenia zgłoszone przez sygnatariuszy do tych umów. Konwencja ma jednak pierwszeństwo stosowania w sytuacjach, gdy dana kwestia została poddana regulacji na gruncie powyższych traktatów i między tymi postanowieniami występują kolizje¹⁸.

Aktualnie relacje normatywne pomiędzy Polską a członkami UE w przedmiocie ekstradycji reguluje decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, która zastąpiła od 1 maja 2004 r. wszelkie regulacje prawne dotyczące ekstradycji, wprowadzając mocą tej decyzji europejski nakaz aresztowania¹⁹. Jest on instrumentem prawnym mającym na celu umożliwienie współpracy sądowej i policyjnej państw członkowskich UE oraz służącym zbliżaniu porządków prawnych tych państw²⁰.

3. Ograniczenia ekstradycyjne wynikające z międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka

Nie ulega wątpliwości, że problematyka ekstradycyjna jest powiązana z prawami człowieka. Świadczy o tym nie tylko poruszanie tej tematyki w licznych dokumentach międzynarodowych odnoszących się do praw człowieka, ale także umieszczenie unormowania poświęconego tej kwestii w Konstytucji RP (art. 55) w rozdziale odnoszącym się do wolności i praw człowieka i obywatela.

Co do zasady przekazanie sprawcy przestępstwa innemu państwu, gdy występuje z takim żądaniem, nie stanowi naruszenia praw człowieka, gdyż wiele aktów prawnych o charakterze uniwersalnym czy regionalnym odnoszących się do ochrony praw człowieka dopuszcza ekstradycję. Zresztą realizacja tego typu zobowiązania wynika z umów międzynarodowych wiążących państwa. Okazuje się jednak, że w pewnych sytuacjach zastosowanie reguł procedury ekstradycyjnej może godzić w sferę wolności i praw jednostki. W takich wypadkach prawa człowieka mogą stanowić tzw. przeszkodę ekstradycyjną. To na państwie wezwanym ciąży obowiązek dokonania oceny, czy w razie wydania sprawcy nie będzie on narażony na realne ryzyko zabronionej formy traktowania.

Trybunał w Strasburgu wielokrotnie rozstrzygał, czy w konkretnej sytuacji ekstradycja bądź wydalenie jednostki z terytorium państwa-strony Europejskiej

¹⁸ *Ibidem*, s. 80.

¹⁹ M. Mozgawa-Saj, *op. cit.*, s. 60.

²⁰ K. Malinowska-Krutul, *Ekstradycja a przekazanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6, s. 105.

Konwencji Praw Człowieka wiąże się z naruszeniem jej unormowań. Po raz pierwszy Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził możliwość wystąpienia tego rodzaju sytuacji w sprawie Soering przeciwko Wielkiej Brytanii. W sprawie chodziło o wydalenie obywatela niemieckiego przebywającego w angielskim więzieniu oczekującego na ekstradycję do USA pod zarzutem zasztytowania rodziców swojej narzeczonej²¹. Dodać należy, że w państwie wzywającym czyn sprawcy zagrożony był karą śmierci, a prawdopodobieństwo orzeczenia tej kary było poważne.

Trybunał orzekł wówczas, że państwo może ponieść odpowiedzialność na gruncie Konwencji, gdyby zdecydowało się wydać osobę narazoną na poddanie złemu traktowaniu w państwie wnioskującym. Trybunał uznał, że ewentualna ekstradycja Soeringa do Stanów Zjednoczonych Ameryki naraziłaby go na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z Artykułem 3 Konwencji. Ustalono bowiem, że w USA skazani spędzają bardzo długi czas w celach śmierci w warunkach ekstremalnych, a dodatkową męką jest dla nich oczekiwanie na egzekucję (syndrom korytarza śmierci – *Death Row Phenomenon*)²².

Okazuje się zatem, że stosowanie tortur lub możliwość ich zastosowania przez władzę publiczną w każdym wypadku stanowi przeszkodę ekstradycyjną. Wszystkie bowiem konwencje dotyczące praw człowieka zawierają zakaz ich stosowania, nie wspominając o konwencjach poświęconym wyłącznie tej kwestii²³.

Podobne konsekwencje wywołuje uznanie, że w państwie wzywającym sprawca może zostać poddany okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu. Problem stanowić tu może jednak kwestia rozumienia zakresu tego zakazu, gdyż nie jest on jednoznaczny, a przepisy międzynarodowe tego nie regulują. Z pewnością naruszenie tego zakazu godzi w godność osoby ludzkiej, która doznaje w takich sytuacjach uszczerbku²⁴. Każdy przypadek należy zatem traktować autonomicznie. Wśród nich można jednak przykładowo wskazać takie, które związane są ze sposobem wykonania kary śmierci (jeśli sposób wykonania kary będzie uznany za okrutny poprzez niepotrzebne przedłużanie momentu śmierci), stosowanie kar cielesnych (m.in. kar okaleczających, np. stosowanego w niektórych krajach azjatyckich obcięcie rąk), odbywanie kary w ciężkich warunkach (przepełnienie cel, zakucie w kajdany, stosowanie przymusowej pracy w szkodliwych warunkach), ryzyko stosowania drastycznych metod śledczych, a nawet zagrożenie karą doży-

²¹ S. Janczarek, *Ekstradycja a Europejska Konwencja Praw Człowieka*, „Na Wokandzie” 2016, nr 27, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-27/wokanda-2-numer-27/ekstradycja-a-europejska-konwencja-praw-czlowieka.html> [dostęp: 5.08.2019].

²² https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Death_penalty_POL.pdf [dostęp: 5.08.2019].

²³ M. Płachta, *Prawa człowieka w kontekście przeszkód ekstradycyjnych*, „Palestra” 2003, nr 5-6, s. 197.

²⁴ P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 77.

wotniego pozbawienia wolności (zakaz stosowania takiej kary obowiązuje w wielu państwach Ameryki Południowej)²⁵.

Za przeszkodę ekstradycyjną może być uznane grożące sprawcy rażące naruszenie prawa do rzetelnego procesu w kraju wzywającym. Kwestia ta była przedmiotem badania przez Trybunał w sprawach Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji czy też Othman przeciwko Wielkiej Brytanii. W tej ostatniej sprawie Omar Othman został skazany w Jordanii pod swoją nieobecność za dokonanie różnych przestępstw o charakterze terrorystycznym i w związku z tym wydano decyzję o jego wydaleniu. Trybunał uznał jednak, że doszło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu (art. 6) ze względu na realne ryzyko dopuszczenia dowodów uzyskanych w wyniku tortur w jego ponownym procesie w Jordanii.

Wątek narażenia na rażące pozbawienie skarżących prawa do rzetelnego procesu, z uwagi na poważne deficyty dotyczące postępowania przed amerykańskimi komisjami wojskowymi, pojawił się również w sprawach polskich, w przywołanym już wyżej wyroku w sprawie Al Nashiri przeciwko Polsce czy też w analogicznej sprawie Husayn (Abu Zubaydah) przeciwko Polsce²⁶.

Wprost za przeszkodę ekstradycyjną Europejska Konwencja o Ekstradycji uznaje natomiast możliwość naruszenia zakazu dyskryminacji sprawcy. Nie powinno być zatem zgody na wydanie, jeśli Strona wezwana ma poważne podstawy do przypuszczania, że wniosek o wydanie za przestępstwo pospolite został złożony w celu ścigania lub ukarania osoby ze względu na jej rasę, wyznanie, narodowość lub poglądy polityczne albo że jej sytuacja może ulec pogorszeniu w razie zaistnienia jednej z tych przesłanek (art. 3 ust. 2). „Ten katalog przyczyn odmowy ekstradycji został wzbogacony w ONZ-owskiej modelowej umowie ekstradycyjnej z 1990 r. o pochodzenie etniczne i płeć”²⁷. Tyle że udowodnienie niebezpieczeństwa zaistnienia tej przesłanki nie będzie – w sensie procesowym – należało do zadań łatwych. Wydaje się, że przywołanie tego argumentu będzie skuteczne tylko wówczas, gdy relacje polityczne pomiędzy państwami wzywającym i wydającym będą napięte. W innych sytuacjach, dla dobra współpracy dwustronnej, formułowanie takiego zarzutu może się okazać niewystarczające, aby zahamować proces ekstradycyjny sprawcy.

²⁵ Więcej na ten temat zob. M. Płachta, *Prawa człowieka...*, s. 198-200.

²⁶ S. Janczarek, *op. cit.*

²⁷ M. Płachta, *Prawa człowieka...*, s. 200. Autor ten wskazuje na możliwość powoływania się na jeszcze jedną przeszkodę ekstradycyjną, a mianowicie na naruszenie prawa do prywatności i prawa do życia w rodzinie. Jest to zresztą zarzut często podnoszony przez ściganych. M. Płachta zauważa jednak, że prawa te, na gruncie międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka, nie mają charakteru bezwzględnego i podlegają ograniczeniom, a ponadto uwzględnianie tego zarzutu doprowadziłoby do zupełnego paraliżu międzynarodowej współpracy w sprawach karnych. *Ibidem*, s. 202.

4. Oddziaływanie prawa międzynarodowego i europejskiego na Konstytucję

Oddziaływanie prawa międzynarodowego na wewnętrzny porządek Rzeczypospolitej Polskiej ma dwa podstawowe źródła. Pierwsze z nich stanowi formalnoprawna gwarancja zawarta w Konstytucji RP, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9), a co za tym idzie, że jest państwem-podmiotem prawa międzynarodowego. Konstytucja RP jest z definicji zgodna z zasadami prawa międzynarodowego uznanymi przez większość podmiotów prawa międzynarodowego „i należy ją interpretować na ich tle, z ich uwzględnieniem. Jako członek wspólnoty międzynarodowej o ponadtysiącletnim w niej istnieniu, Polska posiada również swój znaczący udział w rozwoju tego prawa”²⁸.

Drugim źródłem oddziaływania prawa międzynarodowego na systemy wewnętrzne państw jest samo prawo międzynarodowe. Podmioty prawa międzynarodowego mają obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego powszechnego oraz umów międzynarodowych, których jest stroną, a państwo nie ma prawa powoływać się wobec innych państw na regulacje wewnętrzne (nawet w randze konstytucyjnej), aby w ten sposób uchylić się od zobowiązań płynących z prawa międzynarodowego lub traktatów (art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.). „Powszechnie uznaną regułą prawa narodów jest, że państwo, które ważnie zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe, powinno wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne dla zapewnienia wykonania obowiązków”²⁹.

Jedną z podstawowych zasad prawa europejskiego jest zapewnienie zgodności tego prawa z prawem krajowym, w tym z normami konstytucji obowiązującymi w danym państwie. Proces integracji europejskiej i przynależność do wspólnoty państw i obywateli, jaką jest Unia Europejska, wymaga pozytywnego podejścia do regulacji europejskich i takiego interpretowania prawa krajowego, aby możliwe było pogodzenie przepisów krajowych z przepisami europejskimi. Zasada ta jest respektowana w Polsce, czemu wyraz dał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie³⁰.

Sama interpretacja nie jest jednak czasami wystarczająca i do pogodzenia z brzmieniem unormowań krajowych. Z pewnością też nie można mówić o automatyczności uznawania regulacji prawnych służących implementacji decyzji ramowych za zgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przy-

²⁸ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 28.

²⁹ M. Masternak-Kubiak, *Odeślania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 136.

³⁰ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03; wyrok TK z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.

padku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji³¹. Implementacja musi zatem przebiegać według obowiązujących procedur, a strażnikiem właściwego przebiegu tego procesu jest sąd konstytucyjny³².

W sprawie P 1/05 Trybunał opowiedział się za stanowiskiem, że to Konstytucja determinuje zakres praw i wolności jednostki, a zatem jeśli nie uda się usunąć sprzeczności pomiędzy normami prawa międzynarodowego i krajowego w tym zakresie, to konstytucji należy przyznać pierwszeństwo. Trybunał sprzeciwił się też „twórczej” wykładni przepisów Konstytucji, nie pozwalając na to, aby rozumienie terminów zawartych w przepisach niższej rangi (ustawach) determinowało rozumienie ustawy zasadniczej. W takim wypadku cecha konstytucji jako aktu o najwyższej mocy prawnej uległaby zatraceniu³³. Podtrzymano tym samym niebudzącą zresztą większych wątpliwości tezę o nadrzędności Konstytucji RP nad aktami prawa UE, zarówno pierwotnego, jak i wtórnego³⁴. Ostatecznie Trybunał orzekł, że art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej: KPK), w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie (ekstradycję) obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA), jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie stanowi, iż zakazana jest ekstradycja obywatela polskiego. Należy bowiem przypomnieć, że w pierwotnym tekście Konstytucji artykuł 55 formułował bezwzględny zakaz ekstradycji obywateli polskich. „Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność tego przepisu, jednocześnie przypomniał z jednej strony o obowiązku wywiązywania się Polski z zobowiązań międzynarodowych, z drugiej docenił znaczenie ENA dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości³⁵”.

Podstawę pierwszej po prawie 10 latach obowiązywania nowelizacji Konstytucji stanowił wniesiony do Sejmu 15 maja 2006 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sej-

³¹ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05.

³² Powyższe stanowisko zostało wydane w odpowiedzi na pytanie prawne zadane w związku z problemem konstytucyjności regulacji prawnej wprowadzonej do ustawy – Kodeks postępowania karnego w celu implementowania do prawa krajowego decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydania osób między państwami członkowskimi.

³³ Zob. R. Wieruszewski, *Oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki w RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 203.

³⁴ K. Karski, *Geneza i skutki nowelizacji art. 55 Konstytucji: spojrzenie z punktu widzenia ustrojodawcy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 11.

³⁵ *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, „Opracowania Tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu OT-605”, październik 2011, s. 5.

mowy nr 580). Zatem zmiana treści normatywnej tego przepisu poprzez nowelizację ustawy zasadniczej nastąpiła wskutek oddziaływania prawa międzynarodowego i dążenie do pełnego urzeczywistnienia zobowiązań wynikających z obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego. W ten sposób rację bytu stracił także zarzut o niekonstytucyjności ustawy, a przedmiotowa nowelizacja zapobiegła również istnieniu niezgodności pomiędzy prawem europejskim a krajowym i umożliwiła ciągłość stosowania instytucji europejskiego nakazu aresztowania przez polski wymiar sprawiedliwości.

Ustrojodawca przyjął szerokie rozumienie terminu ekstradycja. Artykuł 55 Konstytucji obejmuje bowiem trzy instytucje uregulowane w Kodeksie postępowania karnego:

- 1) ekstradycję klasyczną unormowaną w rozdziale 65 Kpk, wobec której stosowany jest termin „wydanie”;
- 2) przekazanie w trybie europejskiego nakazu aresztowania, który uregulowany jest w rozdziale 65b KPK;
- 3) dostarczenie osoby Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu (art. 611h, 611j, 611k, 611l KPK)³⁶.

Poprzez taką stylizację art. 55 Konstytucji ustrojodawca zakończył doktrynalny spór o to, czy ekstradycją jest wyłącznie klasyczne przekazanie osoby ściganej lub skazanej między państwami, czy również przekazanie osoby pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości na podstawie ENA oraz przekazanie jej Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu³⁷.

Konstytucja RP ogólnie zakazuje ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 ust. 1). Ustawa zasadnicza wprowadza jednak wyjątki od tej zasady i dozwala na ekstradycję obywatela polskiego na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, ale jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem, pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz że stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku³⁸.

³⁶ K. Wojnarowska-Kusiak, *Charakter prawny ekstradycji*, s. 270, <http://archiwum.wspia.eu/file/21425/29-WOJNAROWSKA-KUSIAK.pdf> [dostęp: 20.08.2019].

³⁷ K. Karski, *op. cit.*, s. 13.

³⁸ Z przepisów Konstytucji wynika zatem, że ekstradycja obywatela polskiego jest dozwolona wtedy, gdy ratyfikowana umowa międzynarodowa formułuje taki obowiązek, jak również wówczas, gdy z umowy wynika taka możliwość. J. Żurek, *Ekstradycja w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, rozprawa doktorska – maszynopis, s. 112-153.

Nie wymaga spełnienia powyższych warunków ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji (art. 55 ust. 3).

Mając na uwadze istotę ekstradycji, należy uznać, że jej możliwość musi wynikać z umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie³⁹.

Wydaje się również, że ze względu na rozwiązania obowiązujące na gruncie polskiej Konstytucji, ściślejsza współpraca w sprawach ekstradycyjnych w Unii Europejskiej powinna być kształtowana przez akty wymagające implementacji, by być zgodną z ustawą zasadniczą. W związku z tym próba ujednoczenia procedur ekstradycyjnych (zezwalających na ekstradycję własnych obywateli) w obrębie UE, w formie rozporządzenia, będzie zakazana⁴⁰.

W sposób bezwzględny zakazana pozostaje ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela (art. 55 ust. 4).

Dopuszczalność ekstradycji uzależniona jest od miejsca popełnienia czynu zabronionego. Aby ekstradycja polskiego obywatela była konstytucyjnie dopuszczalna, wszystkie elementy wyznaczające miejsce popełnienia przestępstwa muszą wystąpić poza terytorium Polski. Nie jest dopuszczalne, aby obywatele polscy, znajdujący się na terytorium swojego kraju, byliby zabierani z niego – w celu osądzenia na podstawie prawa obcego – przez organy innych państw z powodu tego, co zrobili w swoim państwie. Oznaczałoby to bowiem pierwszeństwo działania obcego prawa karnego na terytorium RP przed ustawą krajową⁴¹.

5. Zakończenie

Dozwolenie na ekstradycję własnego obywatela nie stanowi przejawu rezygnacji z drugorzędnych uprawnień państwa, ale dotyczy jądra państwowości. Ekstradycja stanowi bowiem ingerencję w materię szczególną w każdym państwie – wykonywanie wymiaru sprawiedliwości oraz sferę obywatelstwa. Poprzez zastosowanie procedury ekstradycyjnej państwo pozbawia się możliwości osądzenia własnego obywatela. Państwo traci zatem, ale tylko w pewnym sensie, jurysdykcję nad własnym obywatelem, o którego przecież z zasady powinno dbać: chronić jego zdrowie, kształcić, zapewnić możliwość podjęcia pracy, ale też ukarać, gdy sytuacja tego

³⁹ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 146.

⁴⁰ J. Żurek, *op. cit.*

⁴¹ K. Karski, *op. cit.*, s. 14.

wymaga. Dlatego też wskazuje się w piśmiennictwie zagranicznym, że ekstradycja koliduje z obowiązkiem zapewnienia ochrony prawnej dla własnych obywateli⁴². To w wyniku chęci zapewniania ochrony obywatelowi, czy szerzej rzecz ujmując – człowiekowi, których prawa podlegają konstytucyjnej ochronie, państwa zwlekają z realizacją swoich zobowiązań ekstradycyjnych, a instytucje powołane do czuwania nad przestrzeganiem wolności i praw jednostki formułują przeszkody ekstradycyjne, aby tego rodzaju praktyki „zalegalizować”.

Przypomnieć w tym miejscu wypada, że konstytucyjnie gwarantowany zakaz ekstradycji własnego obywatela za czyny, które popełnił na terytorium RP, stanowi nie tylko generalną zasadę, ale przede wszystkim jest prawem konstytucyjnym obywatela mającym swoje źródło w koncepcji obywatelstwa i przynależności jednostki do danego państwa.

Należy przy tym podkreślić, że art. 55 Konstytucji RP zawiera konstytucyjne – niemożliwe do uchylecia innym aktem prawnym – ograniczenia w zakresie dokonania ekstradycji, tak obywatela polskiego, jak i cudzoziemca. Ustawa zwykła lub umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, może jednak – na ogólnych zasadach – wprowadzać kolejne⁴³.

Polska, przystępując w 2004 r. do Unii Europejskiej, była zobowiązana do implementowania licznych aktów prawnych UE, w tym decyzji ramowej Rady z 13 czerwca 2002 w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi. W tym wypadku konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa europejskiego spowodowała zmianę treści samej Konstytucji, co było w Polsce bezprecedensowym zabiegiem prawotwórczym.

Międzynarodowe akty prawne nie zakazują co do zasady ekstradycji. Regulują i ujednolicają procedury ekstradycyjne, pozwalają także – pod pewnymi warunkami – na przeciąganie procedur ekstradycyjnych lub odmowę wydania sprawcy.

Literatura

- Bausback W., *Art. 16 II GG und die Auslieferung Deutscher an den neuen Internationalen Strafgerichtshof*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1999.
- Biśta I.J., Żurek J., *Ekstradycja w polskim porządku prawnym*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Brodowski L., Kuźniar-Kwiatek D., *Ekstradycja a dostarczenie w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2010, z. 69.
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- Falkiewicz A., *Kilka uwag o europejskim nakazie aresztowania – uwagi polemiczne w związku z artykułem Jakuba Żurka*, „Palestra” 2013, nr 3-4.

⁴² W. Bausback, *Art. 16 II GG und die Auslieferung Deutscher an den neuen Internationalen Strafgerichtshof*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1999, s. 3320. Podaję za: A. Falkiewicz, *Kilka uwag o europejskim nakazie aresztowania – uwagi polemiczne w związku z artykułem Jakuba Żurka*, „Palestra” 2013, nr 3-4, s. 121.

⁴³ K. Karski, *op. cit.*, s. 17.

- Gerecka-Żołyńska A., *Wydanie sprawcy przestępstwa a międzynarodowe akty prawne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 4.
- Janczarek S., *Ekstradycja a Europejska Konwencja Praw Człowieka*, „Na Wokandzie” 2016, nr 27, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-27/wokanda-2-numer-27/ekstradycja-a-europejska-konwencja-praw-czlowieka.html>.
- Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969.
- Karski K., *Geneza i skutki nowelizacji art. 55 Konstytucji: spojrzenie z punktu widzenia ustrojodawcy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4.
- Kuczma P., *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012.
- Liedel K., Piasecka P., *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania terroryzmu*, [w:] *Terroryzm – rola sił zbrojnych w zwalczaniu zjawiska*, red. J. Gotowała, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 26 października 2005 r., Warszawa 2006.
- Malinowska-Krutul K., *Ekstradycja a przekazanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6.
- Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
- Mozgawa-Saj M., *Ekstradycja – rozważania dogmatyczne i wyniki badań empirycznych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2012, nr 11.
- Płachta M., *Konwencja Unii Europejskiej z 1996 r. o ekstradycji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1.
- Płachta M., *Prawa człowieka w kontekście przeszkód ekstradycyjnych*, „Palestra” 2003, nr 5-6.
- Resztak I., *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/ekstradycja;2556312.html>.
- Wieruszewski R., *Oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki w RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- Wojnarowska-Kusiak K., *Charakter prawny ekstradycji*, s. 270, <http://archiwum.wspia.eu/file/21425/29-WOJNAROWSKA-KUSIAK.pdf>.
- Ziemblicki B., *Wprowadzenie do problematyki ekstradycji*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie: Prace z nauk penalnych oraz prawa międzynarodowego i europejskiego”, Wrocław 2010.
- Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, „Opracowania Tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu OT-605”, październik 2011.
- Żurek J., *Ekstradycja w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, rozprawa doktorska – maszynopis.

Akty prawne

- Traktat ekstradycyjny pomiędzy Stanami Zjednoczonymi AP a Rzeczpospolitą Polską, Protokół (Dz.U. z 1929 r. Nr 45, poz. 372).
- Dodatkowy traktat z 1936 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 318).
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Wielką Brytanią o wydawaniu zbiegłych przestępców z 1932 r. (Dz.U. z 1934 r. Nr 17, poz. 135).
- Europejska Konwencja o Ekstradycji z 13 grudnia 1957 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 307).
- Konwencja o Uproszczonej Procedurze Ekstradycyjnej z dnia 10 marca 1995 r.
- Konwencja Unii Europejskiej o Ekstradycji z 27 września 1996 r.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03.
- Wyrok TK z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.
- Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05.