

*Krzysztof Kuczyński\**

## **Znaczenie Europejskiego Nakazu Aresztowania w zwalczaniu terroryzmu w Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Postępująca integracja społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej pociąga za sobą rozwój współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Harmonizacja prawa w tym obszarze dokonywana jest w ramach tzw. trzeciego filaru. Rozwój tej dziedziny prowadzi do stopniowego niwelowania różnic utrudniających walkę z przestępczością o charakterze międzynarodowym, a także powoduje modernizację instrumentów prawnych, charakterystycznych dla tradycyjnie pojmowanej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Również ekstradycja, uznawana za tradycyjną metodę tej współpracy, w obliczu postępującego zacierania się granic wewnętrznych Unii, wymagała dostosowania do zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej na terenie Wspólnot. Z tego też względu już od końca lat 90. wymiar sprawiedliwości poszukiwał instrumentu prawnego, który stanowiłby kolejny krok ułatwiający wydawanie osób pomiędzy państwami członkowskimi UE. Stworzyło to podwaliny nakazu aresztowania wywołującego skutki prawne na terenie całej Unii Europejskiej.<sup>1</sup>

Dażenia praktyki wymiaru sprawiedliwości, wspierane inicjatywą Komisji Europejskiej, napotykały jednakże skuteczny opór ze strony państw członkowskich, uznających sferę prawa karnego za domenę ściśle związaną z własną suwerennością. Wchodząc w XXI wiek państwa członkowskie zdawały się nie być jeszcze gotowe na przyjęcie

---

\* Mgr **Krzysztof Kuczyński** – absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Gdańskiego.

<sup>1</sup> Zob.: Wnioski Rady Europejskiej przyjęte w Tampere 16.10.1999 (200/1/99, pkt. 35 i 37); ponadto Program wprowadzenia zasady wzajemnej uznawalności orzeczeń w sprawach karnych, pkt 8, O.J., C 012, 15.01.2001.

instrumentu opierającego się na prostym przekazywaniu poszukiwanych osób. Nie zmieniało to faktu, iż regulacje, na jakich opierała się ekstradycja w granicach Unii Europejskiej wymagały reform.

Zasadniczą zmianę nastawienia państw członkowskich UE do kwestii ułatwienia wydawania osób przypisać należy wydarzeniom z 11 września 2001 roku, które uwidoczniły rozmiar zagrożenia, jakie niesie ze sobą współczesny terroryzm. Powszechne poczucie zagrożenia i niepewności wywołane bezprecedensowym w swych rozmiarach atakiem terrorystycznym stanowiło dogodną podstawę do powrotu dyskusji nad wprowadzeniem ułatwień współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.<sup>2</sup> Bezpośrednio po 11 września 2001 r. Komisja Europejska w niespotykanym dotąd tempie (do 19 września 2001 r.), przygotowała projekt decyzji ramowej stanowiącej fundament następcy ekstradycji – Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA).<sup>3</sup> Dzięki politycznej deklaracji państw członkowskich z grudnia 2001 r., w dniu 13 czerwca 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję ramową Rady o Europejskim Nakazie Aresztowania i procedurze przekazywania pomiędzy państwami członkowskimi.

Biorąc pod uwagę wydarzenia na arenie międzynarodowej, które doprowadziły do podjęcia prac nad wprowadzeniem ENA, nie budzi zdziwienia, iż instytucja ta przedstawiana była pierwotnie jako niezbędny element skutecznej walki z formami współczesnego terroryzmu, a nawet jako instrument *stricte* antyterrorystyczny.

Dziś, gdy znany jest ostateczny kształt i przedmiotowy zakres zastosowania ENA, już mało kto stara się bronić tezy o antyterrorystycznym charakterze tej instytucji. Nie znaczy to jednak, iż szeroki zakres zastosowania wyklucza zupełnie przydatność nowego uregulowania w zwalczaniu współczesnych form terroryzmu, który znajduje się wszak w katalogu przestępstw, do których ENA może zostać zastosowany. Pozostaje więc pytanie: czy i w jakim stopniu ENA może się przyczynić do skuteczniejszego zwalczania terroryzmu w Unii Europejskiej?

Ze względu na temat niniejszego opracowania, rozpatrywane będą wyłącznie korzyści, jakie ENA niesie ze sobą w aspekcie zwalczania terroryzmu. W szczególności należy się skupić na wkładzie nowej instytucji w szybsze i efektywniejsze wydanie terrorystów w porównaniu

---

<sup>2</sup> Zob.: B.Gillmore, *The EU Framework Decision on the European Arrest Warrant: An Overview from the Perspective of the International Criminal Law*, referat przedstawiony na konferencji „Implementing the European Arrest Warrant: How best to guarantee the defendant's rights”, Kopenhaga, październik 2002.

<sup>3</sup> KOM/2001/0522 - CNS 2001/0215.

ze stosowanymi dotychczas unormowaniami, które zastąpiła (a raczej wciąż ma zastąpić). Analizy wymaga więc stosunek ENA do tych przeszkód ekstradycyjnych, które mogą wystąpić w przypadku wydania osoby podejrzanej o dokonanie aktu terrorystycznego. W drodze koniecznego uogólnienia, za bazę porównawczą należy przy tym przyjąć stan prawny po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Konwencji o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z 10 marca 1995 r. i Konwencji o ekstradycji z 27 września 1996 r.

## 2. Analiza Europejskiego Nakazu Aresztowania

Europejski Nakaz Aresztowania ma stać się elementem złożonego systemu, stworzonego w celu ułatwienia współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej. ENA ma funkcjonować jako jedna z instytucji urzeczywistniających zasadę wzajemnej uznawalności orzeczeń karnych. W tym kontekście należy rozpatrywać jego oddziaływanie na zwalczanie przestępczości w państwach członkowskich UE.

Dotychczas, pomimo upływu zakreślonego w decyzji ramowej terminu, w wielu państwach członkowskich brak jest ustaw implementacyjnych. Ogranicza to znacznie możliwość oparcia się na doświadczeniach praktyki ustawodawczej. Jednakże, przy założeniu, że decyzja ramowa wprowadza zarys instytucji, która powinna znaleźć swe odzwierciedlenie w ustawodawstwie wewnętrznym każdego z państw członkowskich, można pokusić się o wstępną, ogólną ocenę oddziaływania tej instytucji na przyszłość współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Europejski Nakaz Aresztowania miał stanowić nową jakość w dziedzinie wydawania osób. Jednakże mimo takiego charakteru instytucji, postępowanie w celu wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania nie może zostać określone jako zupełna nowość. Należy je raczej uznać za kolejny krok na drodze rozwoju ekstradycji w stosunkach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Przemawia za tym nie tylko przedmiot uregulowania, ale i samo brzmienie poszczególnych unormowań zawartych w decyzji ramowej. Wykazuje ono tak wiele podobieństw do brzmienia przepisów poprzedzających Konwencji o ekstradycji, że w odniesieniu do nowej instytucji mówi się nawet o „*inaczej nazwanej ekstradycji*”.<sup>4</sup> Zasadna zdaje się więc ana-

---

<sup>4</sup> Pojęcie przekazania (*surrender*) używane jest w odniesieniu do dostarczenia osoby poszukiwanej międzynarodowemu trybunałowi karnemu (ICTY, ICTR, ICC).

liza postanowień decyzji ramowej pod kątem odpowiednich konwencji regulujących ekstradycję w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi UE.<sup>5</sup>

Zastąpienie tradycyjnej ekstradycji Europejskim Nakazem Aresztowania może przynieść korzyści dzięki:

1. wprowadzeniu jednolitego uregulowania na obszarze Unii Europejskiej,
2. sformalizowaniu postępowania,
3. skróceniu czasu postępowania,
4. wyłączeniu organów pozasądowych z procesu decyzyjnego,
5. rezygnacji z zastosowania niektórych zasad i przeszkód ekstradycyjnych.

### **2.1. Jednolita regulacja na całym obszarze UE**

W obliczu bardzo skomplikowanego systemu aktów prawnych, regulującego ekstradycję pomiędzy państwami członkowskimi UE,<sup>6</sup> należy w pełni poprzeć inicjatywę wprowadzenia jednolitej regulacji na całym obszarze Unii. Zgodnie z dominującą obecnie praktyką

---

W odniesieniu do współpracy pomiędzy dwoma suwerennymi państwami właściwa była i jest sama ekstradycja wraz z jej międzynarodowoprawnymi uwarunkowaniami. Odejście od tej terminologii miało m.in. podkreślić nowatorski charakter instytucji. Takie jej postrzeganie uznawane jest jednak często za zabieg kosmetyczny, nie odpowiadający jej prawdziwemu charakterowi. Zob.: M.Płachta, *To samo inaczej nazwane*, „Rzeczpospolita”, 14.10.03.

<sup>5</sup> Zob. także na temat ENA w polskiej literaturze: M.Żurek, *O europejskim nakazie aresztowania: bezgraniczna sprawiedliwość*, „Rzeczpospolita”, 21.08.2002; A.Górski, A.Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka*, „Przegląd Policyjny”, nr 1/2003; M.Płachta, *Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja*, „Jurysta”, nr 11/12/2002, s.13-15; tenże *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie”, nr 3/2002, s.51-72; M.Płachta, S.Wesołowski, *Europejski nakaz aresztowania (wydania). Podstawowe rozwiązania*, „Studia Prawno-Europejskie”, t. VI, 2002, s.194-213; A.Górski, A.Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania: nowy instrument współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Zarys problematyki w: Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. M.Perkowski, Warszawa 2002, s.338-351.

<sup>6</sup> System ekstradycji w UE oparty jest na Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 r. (EKE) wraz z jej protokołami dodatkowymi, Konwencji Beneluxu o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1962 r., Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r., Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 19.06.1990 r., Konwencji o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z 10.03.1995 r. i Konwencji o ekstradycji z 27.09.1996 r.

wprowadzania nowych przepisów prawnych w trzecim filarze<sup>7</sup> posłużono się w tym celu decyzją ramową.

Decyzja ramowa, jako instrument prawny stosowany dla wprowadzenia nowych regulacji współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, przypomina w swej istocie unijną dyrektywę. W praktyce oznacza to, że mimo istnienia aktu prawnego, stwarzającego ramy i podstawę uregulowania, każde z państw członkowskich musi wprowadzić jego postanowienia do własnego systemu prawnego w drodze aktu prawa wewnętrznego. Wybór decyzji ramowej umożliwia więc ominięcie problemu ratyfikacji konwencji.

Zastosowanie decyzji ramowej może jednak wywołać pewne problemy, szczególnie w trakcie późniejszego praktycznego zastosowania instytucji procesowej.

a) Po pierwsze, mimo braku ratyfikacji, już samo wprowadzenie w życie jej postanowień, ze względu na praktyczny brak sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak i niemożność bezpośredniego stosowania decyzji ramowych, zależeć będzie przede wszystkim od (politycznej) woli państw członkowskich. I właśnie powtarzające się nieterminowe wdrażanie decyzji ramowych jest zauważalnym problemem w praktyce ustawodawczej państw członkowskich. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, iż właśnie w drodze decyzji ramowej następuje harmonizacja europejskiego ustawodawstwa w sprawach karnych. W efekcie to ustawy krajowe stanowiąc mają podstawę wzajemnej współpracy. Powyższe odnosi się w pełni do instytucji ENA. Szczególnie w obliczu utraty mocy prawnej wszystkich dotychczasowych instrumentów regulujących ekstradycję pomiędzy państwami członkowskimi UE, właściwe i terminowe implementowanie decyzji ramowej we wszystkich krajach wydaje się sprawą kluczową. Wtedy jedynie można będzie mówić o jednolitej regulacji wydania, w celu ścigania karnego/wykonania prawomocnego wyroku karnego, na całym obszarze UE.

b) Po drugie, pojawia się problem właściwego wdrożenia postanowień dyrektywy. Każdy ustawodawca sam ustala, które postanowienia prawa wewnętrznego są zgodne z celem i brzmieniem decyzji ramowej. Ewentualna rozbieżność/wadliwość interpretacji może być usunięta jedynie wyrokiem ETS. W skrajnych przypadkach błąd legislacyjny czy też odmienna interpretacja postanowień decyzji ramowej, sparaliżuje wydanie osoby (terrorysty) na wiele miesięcy.

---

<sup>7</sup> Zob. G.Vermeulen, *European Arrest Warrant: Part of the Anti-Terrorism „Emergency” Package*, referat przedstawiony na IV Konferencji „Eurojustice”, Bruksela 2001.

c) Po trzecie, o ile przy regulacjach materialno-prawnych decyzja ramowa spełnia swoje funkcje, to przy wprowadzeniu procedur jej zastosowanie może okazać się kłopotliwe. Decyzja ramowa określa bowiem „standard minimum”, jaki powinien obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich Unii. Krajowy ustawodawca dokonuje interpretacji postanowień decyzji ramowej i, uchwalając akt prawa wewnętrznego, jest zobligowany do zagwarantowania standardu określonego w decyzji ramowej. W przypadku regulacji zagadnień procesowych właściwe wydaje się raczej sztywne określenie ich postanowień. Ścisła harmonizacja procedury przyczyni się z pewnością do eliminacji większości wątpliwości w procesie jej stosowania przez różne kraje, na podstawie ich własnych aktów prawa wewnętrznego. Na uwagę zasługuje tu pozostawienie ustawodawcom w decyzji ramowej możliwości wyboru różnych alternatywnych rozwiązań przy wprowadzeniu w życie jej postanowień. Decyzja ramowa stanowi, iż państwo członkowskie może odmówić wydania ze względu na dane okoliczności.<sup>8</sup> Interpretacja *ratio legis* tak sformułowanego przepisu może być w poszczególnych krajach dalece rozbieżna. Jeżeli decyzja ramowa zezwala krajowi na odmowę wydania ze względu na zaistnienie konkretnych okoliczności, to kraj ten może wedle uznania: wprowadzić bezwzględny zakaz wydawania osób w określonych przypadkach, pozostawić ostateczną decyzję w gestii właściwego organu, ewentualnie precyzując dodatkowe warunki odmowy albo też zupełnie nie uwzględnić danej okoliczności w katalogu przesłanek odmowy wydania. Takie rozbieżności doprowadzić mogą do sytuacji, w której ENA stanowić będzie wręcz krok wstecz w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Przy regulacji procedury właściwe wydaje się więc jej sztywne określenie.

## **2.2. Sformalizowanie postępowania**

Postępowanie w sprawie wykonania ENA zostało w dużej mierze sformalizowane. Załącznik do decyzji ramowej wprowadza jednolitą formę wniosku, określającą ściśle również jego treść. Lista wymaganych danych odpowiada w istocie treści wniosku ekstradycyjnego

---

<sup>8</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. o europejskim nakazie aresztowania i procedurze przekazywania pomiędzy państwami członkowskimi, art. 4. Zob. także poniżej część 2.6. pkt b.

określonej przez Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen,<sup>9</sup> jak i Konwencję o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z 1995 r.<sup>10</sup>

Po wpłynięciu właściwie wypełnionego nakazu aresztowania, którego autentyczność nie budzi wątpliwości, organom wykonującym nakaz nie pozostaje w praktyce do badania żadna okoliczność, by uczynić zadość żądaniu. Wydanie w zasadzie nastąpić powinno automatycznie, po zatrzymaniu osoby.

Jednakże decyzja właściwego organu może zostać uzależniona od uzyskania dodatkowych informacji od organu wydającego nakaz.<sup>11</sup> Decyzja ramowa nie wprowadza zamkniętego katalogu okoliczności, jakie mogą być przedmiotem dodatkowych wyjaśnień, natomiast wymienione w art. 15, ust. 2 i 3 okoliczności wykraczają daleko poza obowiązkową treść wniosku o wydanie.

Warto wspomnieć również o tym, iż decyzja ramowa, mimo iż zawiera wzór dokumentu, nie wprowadza obowiązku zachowania formy pisemnej nakazu. Musi on być jedynie przekazany środkiem komunikacji, gwarantującym sporządzenie dokumentu w formie pisemnej. Zakłada się przy tym jednak konieczność zamieszczenia podpisu i pieczęci organu; tak więc organ wydający musi, mimo to, sporządzić go w formie dokumentu pisemnego. Inną kwestią jest doręczenie nakazu. Należy się spodziewać wykorzystania dotychczasowych sposobów przekazywania tego dokumentu, m.in. przez szyfrowane urządzenia transmisji danych. Nie można wykluczyć zastosowania poczty elektronicznej.

### 2.3. Ramy czasowe wydania

Decyzja ramowa określa ponadto wąskie ramy czasowe na wydanie podejrzanego. Postępowanie przeprowadza się w trybie przyspieszonym. Ostateczna decyzja o wydaniu powinna być podjęta w przeciągu 60 dni od zatrzymania, a w przypadku zgody osoby – 10 dni. Terminy te mogą być przedłużone w „szczególnych przypadkach” o 30 dni.

Faktyczne wydanie osoby przebiega nawet szybciej niż ekstradycja w trybie uproszczonym. Konwencja z roku 1995 zakłada 20-dniowy termin wydania osoby w tym trybie. Decyzja ramowa skraca ten termin do dziesięciu dni.<sup>12</sup> Faktyczne wydanie osoby może być jednak

---

<sup>9</sup> Art. 95 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 19.06.1990.

<sup>10</sup> Art. 4 Konwencji o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z 10.03.1995.

<sup>11</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 15, ust. 2 i 3.

<sup>12</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 17, ust. 2.

utrudnione. O ile u podstaw leżą okoliczności będące poza możliwością kontroli któregośkolwiek z krajów, mają one obowiązek ponownego nawiązania kontaktu i ustalenia terminu przekazania osoby zaraz po ustaniu przyczyny powodującej utrudnienia w wydaniu osoby. Decyzja ramowa nie wprowadza tu jednak ani żadnych terminów, ani nawet wskazówek co do ich określenia. Pozostawiono to do swobodnego uznania państw członkowskich. Pozwala to, co prawda, na dostosowanie terminu wydania do zmiennych okoliczności, może jednak prowadzić do nadmiernych opóźnień i nieuzasadnionego przedłużenia procedury.

W przypadku niedotrzymania powyższych terminów, decyzja ramowa wprowadza zarówno element o charakterze wspomagającym, jak i element kontroli powtarzających się opóźnień w wykonaniu ENA. Gdy ze względu na „nadzwyczajne okoliczności” ENA nie może zostać wykonany, państwo jest zobligowane do poinformowania o tym fakcie Eurojust,<sup>13</sup> który w ten sposób ma wspierać obecną i przyszłą współpracę krajowych organów ścigania.<sup>14</sup> Przy powtarzających się opóźnieniach w dotrzymaniu terminów przez dane państwo, państwo pokrzywdzone tym stanem może złożyć stosowną notyfikację do Rady Unii Europejskiej. Na tej płaszczyźnie następuje wspólna ocena właściwego wdrożenia postanowień decyzji ramowej przez dane państwo członkowskie.<sup>15</sup> Należy przy tym podkreślić, że Rada nie posiada kompetencji do wymuszenia na państwie członkowskim zmiany ustawodawstwa wewnętrznego.

Decyzja ramowa nie precyzuje jednak ani pojęcia „szczególnego przypadku”, ani „nadzwyczajnych okoliczności”, ani „okoliczności poza możliwością kontroli”, które mogłyby uzasadnić przedłużenie postępowania. Wykładnia tych pojęć pozostawiona została praktyce.

#### **2.4. Wyłączenie organów pozasądowych w procesie decyzyjnym**

Zasadą w postępowaniu ekstradycyjnym jest procedura, w której sąd bada materialne i formalne przesłanki wydania osoby i na tej podstawie orzeka o dopuszczalności ekstradycji w konkretnym przypadku. Orzeczenie o dopuszczalności ekstradycji stanowi następnie podstawę wydania decyzji o jej przeprowadzeniu. Ostateczna decyzja leży w gestii organów władzy wykonawczej, a podejmuje ją zazwyczaj

---

<sup>13</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 17, ust. 7, zd. 1.

<sup>14</sup> Decyzja ramowa Rady z 28.02.2002 o utworzeniu Eurojust, art. 3.

<sup>15</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 17, ust.7, zd. 2.



właściwy minister (czasem więcej niż jeden). Taka procedura, a przede wszystkim uznaniowość ostatecznej decyzji organów władzy wykonawczej, często powoduje, iż postępowanie ekstradycyjne spotyka się z zarzutem jego upolitycznienia. Zarzuty tego rodzaju są szczególnie trudne do obrony w przypadku ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie aktu terrorystycznego. Tu odmowa wydania lub wybór konkretnego kraju docelowego w razie zbiegu wniosków ekstradycyjnych, pociągnąć może za sobą poważne skutki polityczne dla kraju.

Decyzja ramowa znacznie redukuje polityczną rolę organów władzy wykonawczej w postępowaniu. Zarówno w kraju wydania ENA, jak i w kraju wykonującym nakaz, wszystkie ostateczne decyzje podejmowane będą wyłącznie przez organy władzy sądowej.<sup>16</sup> Rola organów władzy wykonawczej sprowadza się tym samym, zarówno przed, jak i po wydaniu wyroku, do administracyjnego wspomagania działalności organów władzy sądowniczej.<sup>17</sup> Postępowanie w celu wydania osoby wskazuje więc czysto sądowy charakter. Taka zmiana z pewnością przyczyni się do poddania ostatecznych decyzji (orzeczeń) obiektywnym kryteriom oceny, jak również zwiększy ich przewidywalność.

## 2.5. Stosunek do zasad ekstradycyjnych

W toku rozwoju instytucji ekstradycji w prawie międzynarodowym i regulacjach wewnętrznych wykształcił się szereg powtarzających się postanowień, które z czasem nabrały przymiotu zasad wyznaczających ogólne ramy tej instytucji.<sup>18</sup> Są one z jednej strony wyrazem suwerenności państw uczestniczących w postępowaniu i ich swobody w kształtowaniu stosunków z innymi krajami, z drugiej zaś odzwierciedlają gwarancje sprawiedliwego procesu i poszanowania praw osoby przekazywanej.

Zasady ekstradycyjne regulują warunki dopuszczalności wydania osoby innemu państwu, przy zagwarantowaniu zarówno podstawowych praw podejrzanego, jak i interesów politycznych kraju podejmującego decyzje. Z punktu widzenia interesów organów ścigania dążących do efektywnego zwalczania terroryzmu, zasady ekstradycyjne postrzegane są często jako przeszkody czy też utrudnienia w szybkim i bezwarunkowym uzyskaniu władztwa nad osobą podejrzaną (skaza-

---

<sup>16</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 17, ust. 1, pkt 1.

<sup>17</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, Preambuła ust. 9 i art. 9.

<sup>18</sup> Więcej o zasadach ekstradycyjnych: M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa*, Warszawa 2000, s.23–32.

na). Naturalną konsekwencją jest dążenie praktyki do eliminacji lub przynajmniej zmniejszenia znaczenia obowiązywania tych postanowień w stosunkach między państwami.

ENA ma stanowić następny krok w kierunku ułatwienia walki z przestępczością poprzez rezygnację z obowiązywania pewnych zasad i przeszkód ekstradycyjnych. Przy ocenie takiej regulacji pod kątem efektywnej walki z terroryzmem należy jednak mieć na uwadze, że ekstradycja osób podejrzanych o popełnienie aktu terrorystycznego pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej rządziła się szczególnymi prawami. Ze względu na ciężar gatunkowy przestępstw terrorystycznych, państwa członkowskie zdecydowały się na wyłączenie zastosowania niektórych zasad ekstradycyjnych w stosunku do osób podejrzanych o ich popełnienie. Nie wszystkie postanowienia stanowią więc muszą *novum* w dotychczasowej praktyce ekstradycyjnej.

Mimo to, zasady ekstradycyjne są powszechnie uznawane za postanowienia immanentnie związane z instytucją ekstradycji<sup>19</sup> i to pomimo faktu, iż brak jest jednolitego, zamkniętego ich katalogu, a ich systematyka jest różnie ujmowana w doktrynie. Do najistotniejszych zasad ekstradycyjnych należą:<sup>20</sup>

- a) podwójna (obustronna) karalność,
- b) zakaz ekstradycji własnych obywateli,
- c) zakaz ekstradycji ze względu na polityczny charakter czynu,
- d) klauzula antydyskryminacyjna,
- e) zasada specjalności i zakaz dalszej ekstradycji.

### **2.5.1. Podwójna (obustronna) karalność**

Zasada podwójnej (obustronnej) karalności bazuje na założeniu, że ekstradycja dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku, gdy czyn stanowiący podstawę wydania jest czynem karalnym w obu państwach: składającym wniosek i wniosek rozpatrującym. Postanowienie takie służy m.in. uniknięciu stanu swoistego podporządkowania prawa karnego kraju wydającego w stosunku do prawa państwa wnioskodawcy, jakie powstałoby w przypadku przymuszenia go do zatrzymania i wydania osoby bez wyraźnej podstawy w prawie krajo-

---

<sup>19</sup> Zasady zarysowują ogólne ramy instytucji i przez to ją stabilizują. Powoduje to względną przewidywalność decyzji wydawanych przez organy państwowe w ramach międzynarodowej współpracy w sprawach karnych. Więcej: M. Płachta, *Kidnapping...*, op.cit., s.26.

<sup>20</sup> Przedstawiony poniżej podział przeszkód ekstradycyjnych i wyróżnienie niektórych jako zasad mają wyłącznie znaczenie porządkowe i dokonane zostały w celu zobrazowania problemu.

wym. Takie złożenie wywołuje jednak często problemy w praktyce ekstradycyjnej. Stosowanie omawianej zasady uniemożliwia mianowicie skuteczne wydanie podejrzanej osoby w przypadku jej ucieczki do kraju, w którym dany czyn nie stanowi przestępstwa. Ponadto, nawet gdy prawo kraju pobytu przewiduje dany typ przestępstwa, powstają problemy związane ze zbieżnością wszystkich ustawowych przesłanek czynu. Ich odmienna wykładnia może prowadzić w praktyce do wyłączenia tożsamości czynów i w efekcie do odmowy wydania. Z uwagi na brak jednolitej definicji terroryzmu, powyższe odnosiło się w pełni do zwalczania tego zjawiska przestępczego.<sup>21</sup> Prowadziło to do znacznego osłabienia współpracy organów wymiaru sprawiedliwości na tym polu.<sup>22</sup>

W odniesieniu do terroryzmu państwa członkowskie podjęły w przeszłości daleko idące środki w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania tej zasady. Przykładem może tu być Konwencja o ekstradycji z roku 1996. Zgodnie z jej postanowieniami, w odniesieniu do aktów terrorystycznych określonych w art. 1 i 2 Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu (EKZT), państwa członkowskie nie mają prawa do odmowy wydania z uwagi na fakt, iż określona we wniosku ekstradycyjnym „*zmowa przestępcza*” czy „*udział w organizacji przestępczej*”<sup>23</sup> w prawie państwa pobytu nie stanowi czynu przestępczego.<sup>24</sup> Skuteczność tego uregulowania uzależniona została jednak od woli państw-stron ze względu na możliwość ograniczenia zastosowania tej regulacji do przypadków świadomego udziału w grupie przestępczej. Jako wystarczającą uznano już wiedzę o celu i ogólnym przestępczym charakterze grupy lub jej zamiarze dokonania czynów przestępnych.<sup>25</sup> W EKZT zasada podwójnej karalności została więc wyłączona w odniesieniu do świadomego udziału w działalności organizacji terrorystycznej. Określenie pojęcia udziału w zorganizowanej grupie przestępczej pozostawiono

---

<sup>21</sup> Podobnie: S.Gleß, *Auslieferungsrecht der Schengen-Vertragsstaaten – neue Entwicklungen – Projektbericht*, Freiburg 2003, s.6.

<sup>22</sup> Por.: R.Martin, *Dual criminality in Organized Crime Cases*, „Revue Internationale de Droit Penale” 1991, t. 62, s.174-182; J.O.Hafen, *International Extradition: Issues Arising Under the Dual Criminality Requirement*, „Brigham Young University Law Review” 1992, s.191-225.

<sup>23</sup> Europejska konwencja o ekstradycji z 1996, art. 3, ust. 1.

<sup>24</sup> Europejska konwencja o ekstradycji z 1996, art. 3, ust. 1, pkt a.

<sup>25</sup> Europejska konwencja o ekstradycji z 1996, art. 3, ust. 3 i 4.

grupie przestępczej pozostawiono wewnętrzną regulację państw Unii. Nie we wszystkich krajach pojęcia te były wówczas znane.<sup>26</sup>

Dopiero w roku 1998 Rada Unii Europejskiej jednolicie uregulowała pojęcie zmywy przestępczej i związku przestępczego.<sup>27</sup> Dotyczyło to również pojęcia terroryzmu.<sup>28</sup> Następnie opracowano jednolitą definicję terroryzmu, wprowadzoną w drodze decyzji ramowej Rady.<sup>29</sup> Zgodnie z ustaleniami, państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzenia jej postanowień do swoich systemów prawnych do końca roku 2002. Pomimo iż definicja określona w decyzji ramowej ujednoliciła jedynie „standard minimum”, nie należy oczekiwać, by państwa członkowskie dążyły do jeszcze szerszego uregulowania penalizacji tego zjawiska w swoich systemach prawnych. Definicja ta napotkała właśnie wiele głosów krytykujących zbyt szeroki zakres zastosowania.

Należy się spodziewać, iż w obliczu wprowadzenia powyższych regulacji, oddziaływanie zasady podwójnej (obustronnej) karalności w odniesieniu do zwalczania terroryzmu w Unii Europejskiej nie miałyby praktycznego znaczenia. Jednolita definicja terroryzmu w praktyce wyłącza problem różnic w systemach prawnych.<sup>30</sup> W związku z tym pełne wyłączenie zastosowania tej zasady przy wydaniu osób podejrzanych o dokonanie aktu terrorystycznego przy zastosowaniu ENA stanowi *de facto* jedynie potwierdzenie dotychczasowego stanu prawnego.

### **2.5.2. Zakaz ekstradycji własnych obywateli**

Zakaz wydania własnych obywateli należy do bardziej kontrowersyjnych elementów współczesnej ekstradycji.<sup>31</sup> Zarysowują się wyraźnie dwie grupy państw o przeciwstawnym podejściu do problemu wydawania własnych obywateli. Jest to albo uznawane za nieodłączny element ekstradycji, albo przeciwnie – nie stanowi zupełnie przesłan-

---

<sup>26</sup> Zob.: M. Płachta, *Recent Developments in the Extradition Law within the European Union and the Domestic Polish Legislation*, „Yearbook of Polish European Studies”, vol. 2/1998, s.102.

<sup>27</sup> Wspólne działanie Rady z 21.12.1998 r. w sprawie karalności udziału w grupie przestępczej w krajach Unii Europejskiej (O.J., L 351, 29.12.1998).

<sup>28</sup> Por. art. 1, Wspólne działanie Rady z 21.12.1998 r. w sprawie karalności udziału w grupie przestępczej w krajach Unii Europejskiej oraz art. 2, ust. 2 Konwencji o Europolu z 18.09.1995.

<sup>29</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (O.J., L 164, 22.06.2002).

<sup>30</sup> O ile postanowienia decyzji ramowej zostaną w pełni wprowadzone w życie.

<sup>31</sup> M. Płachta, *Zakaz ekstradycji obywatela polskiego w Konstytucji i kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/1998, s.32–46.

ki do odmowy wydania. Linia podziału przebiega pomiędzy systemem prawa *common law* a systemem prawa kontynentalnego, a wynika ze sposobu terytorialnej i personalnej kompetencji państw do ścigania przestępstw.<sup>32</sup> W systemie *common law* określana jest ona na podstawie forum *loci delicti commissi*.<sup>33</sup> Miejsce czynu wyznacza kraj właściwy do ścigania i tam podejrzany powinien zostać wydany. Pociąga to za sobą dopuszczalność wydania własnych obywateli.<sup>34</sup> System kontynentalny natomiast, opierając się na wielu „łącznikach” decydujących o kompetencji karnej państwa, nie przyznaje szczególnej roli terytorium popełnienia czynu.<sup>35</sup> W tym kontekście „ochrona” własnych obywateli nabiera szczególnego znaczenia. W wielu regulacjach wewnętrznych zakaz ekstradycji własnych obywateli (lub nawet osób stale zamieszkałych) stanowi nawet materię konstytucyjną.<sup>36</sup> Nie dziwi więc, że nawet Konwencja z 1996 roku nie wprowadziła wyłomu w tej zasadzie.

Postępująca integracja i koncepcja „obywatelstwa Unii Europejskiej” stworzyły podwaliny dla zmian tego stanu rzeczy. W efekcie państwa członkowskie zdecydowały się na całkowite zniesienie zakazu wydania własnych obywateli w ramach ENA. Przy podejmowaniu decyzji o wydaniu organ sądowiczy nie ma prawa badać, jakie obywatelstwo ma osoba podejrzana i/lub gdzie ona zamieszkuje. Decyzja ramowa wyróżnia jednak dwa wyjątki:

- państwo wydające może zażądać „wydania zwrotnego” w celu wykonania orzeczonej kary,

---

<sup>32</sup> Kraje należące do systemu *common law* uznają miejsce popełnienia przestępstwa za podstawową i przeważającą zasadę, wyznaczającą kompetencję karną państwa. W systemie kontynentalnym wyróżnia się kilka, w zasadzie równoważnych kryteriów. Szerzej: M. Płachta, *Kidnapping...*, op.cit., s.32.

<sup>33</sup> Więcej o krajowej kompetencji karnej: M. Płachta, *Jurysdykcja państwa w sprawach karnych wobec cudzoziemców*, „Studia Prawnicze PAN”, zeszyt 1-2(111-112)/1992, s.97-123.

<sup>34</sup> Wyjątkiem jest tu prawo Cypru, który, mimo iż należy tradycyjnie do krajów *Commonwealth*, stoi na jednoznacznym stanowisku zakazu ekstradycji własnych obywateli. Zob.: Re Attorney General and A.C.Afanis, *Reports of the Supreme Constitutional Court of Cyprus*, vol. 1, 1960-61, s.121.

<sup>35</sup> Zob. M. Płachta, *Kidnapping...*, op.cit., s.118 i nast.

<sup>36</sup> Art. 16, ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN; zob.: M.Sachs, *Grundgesetzkommentar*, München 1999, s.98 oraz P.Kunig, I.von Münch, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2001, s.112.

- odmowa wydania w celu wykonania kary może zostać oparta na obywatelstwie/domicylu osoby, o ile kraj pobytu zobowiąże się do wykonania orzeczonej kary.<sup>37</sup>

Oba rozwiązania mają na celu zwiększenie prawdopodobieństwa resocjalizacji sprawcy, odbywającego karę we własnym otoczeniu kulturowym i osobistym.

W odniesieniu do efektywnego zwalczania terroryzmu, umożliwienie wydania własnych obywateli przynosi korzyści przede wszystkim w sferze ekonomii procesowej. W obliczu istnienia jednolitej definicji terroryzmu zniesienie zakazu wydania własnych obywateli nie rozszerza co prawda granic ścigania czynu w obrębie UE, jednakże wysoce pożądane jest przeprowadzenie całego postępowania karnego w miejscu (kraju) czynu i uniknięcie problemów związanych z zastosowaniem tzw. zastępczej represji karnej.<sup>38</sup> Umożliwienie wydania własnych obywateli w celu przeprowadzenia postępowania karnego przyczyni się niewątpliwie do zwiększenia efektywności zwalczania terroryzmu.

W tym kontekście należy jednak ponownie podnieść problem pozycji obcokrajowca w postępowaniu karnym. Standardy umożliwiające pełne zagwarantowanie praw oskarżonego-obcokrajowca stosowane przez trybunały karne ONZ stanowią niedościgniony ideał codziennej (europejskiej) praktyki wymiaru sprawiedliwości karnej.<sup>39</sup>

### **2.5.3. Zakaz ekstradycji ze względu na polityczny charakter czynu**

Państwa zwyczajowo przyjmują ostrożne stanowisko w odniesieniu do politycznych zjawisk zachodzących w innych, suwerennych krajach. By nie faworyzować stanowiska którejkolwiek ze stron (władza *versus* opozycja)<sup>40</sup> rozwinęła się zasada niewydawania osób podejrzanych o popełnienie przestępstw politycznych. Wykształcił się przy tym cały szereg odmian tego pojęcia: przestępstwo o charakterze politycznym, przestępstwo polityczne ze względu na okoliczności jego popeł-

---

<sup>37</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 r. o ENA, art. 4, ust. 6.

<sup>38</sup> Zgodnie z przedstawioną w XVII w. przez H.Grotiusa koncepcją *aut dedere aut punire*. Szerzej na temat tej instytucji zob.: C.Pappas, *Stellvertretende Strafrechtspflege*, Freiburg 1996, s.23 i nast.

<sup>39</sup> Por.: S.De Mas, *The Foreigner in the Court: Problem Arising in the Practice*, referat przedstawiony na konferencji: „Implementing the European Arrest Warrant: How best to guarantee the defendant's rights”, Kopenhaga, październik 2002.

<sup>40</sup> Takie uzasadnienie przeważa; zob.: G.Vermeulen, *Criminal Policy Aspects of the EU's (Internal) Asylum Policy w: Revue des affaires européennes 2002*, s.5.

nienia, przestępstwo w związku z przestępstwem politycznym, przestępstwo dokonane z pobudek politycznych.<sup>41</sup>

Brak jednolitej definicji przestępstwa politycznego (i jego odmian) znacznie utrudnił międzynarodową współpracę w zwalczaniu terroryzmu. Klasyczny niemal przykład trudności w rozróżnieniu „terrorysty” od „bojownika o wolność” obrazuje skalę problemu.<sup>42</sup> Zaliczenie osoby i jej czynów do drugiej kategorii skutkuje w praktyce odmową wydania. Brakuje jednak jasnych kryteriów rozróżnienia, które dokonywane jest w gruncie rzeczy przy uwzględnieniu własnych (politycznych) interesów oceniającego.

Próby stworzenia wyraźnych kryteriów pozwalających rozróżnić obie kategorie stanowią w efekcie poglądy doktryny i praktyki sądowej nie wykraczający poza zakres zastosowania danego systemu prawa karnego.<sup>43</sup> Z pomocą przyszło tu jednak prawo międzynarodowe, wykluczając akty terrorystyczne z pojęcia przestępstwa politycznego. I tak Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r. zobowiązała państwa-strony do ekstradycji na podstawie wymienionych w niej czynów (terrorystycznych), czym ograniczyła wewnątrz krajowe postrzeganie pojęcia przestępstwa politycznego.<sup>44</sup> Regulacja osłabiona została jednak zachowaniem prawa państw-stron do złożenia zastrzeżenia co do zastosowania powyższego postanowienia.<sup>45</sup>

Państwa członkowskie UE podjęły dalsze kroki w celu wyeliminowania zastosowania tej zasady w odniesieniu do aktów terrorystycznych. Konwencja UE o ekstradycji z 1996 r. zawiera obligatoryjny zakaz uznawania przestępstw z art. 1 i 2 EKZT, jak i odnośnej umowy przestępczej/uczestnictwa w organizacji przestępczej, za czyny polityczne. Ewentualne zastrzeżenia utraciły więc moc prawną w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi Unii.<sup>46</sup>

Decyzja ramowa nie wymienia również pojęcia przestępstwa politycznego. Odnosi się to zarówno do samego przestępstwa „terrorystycznego”

---

<sup>41</sup> Więcej: M.Płachta, *Kidnaping...*, op.cit., s.31.

<sup>42</sup> Zob.: L.Walter, *Freiheitskämpfer oder Terrorist?*, „Die Welt”, 22.07.2002; S.Kebir, *Was ist Terror? Was ist Freiheitskampf?*, maszynopis, Uniwersytet Kassel 2002.

<sup>43</sup> W.Schomburg, O.Lagodny, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, München 1998, s.62, pkt 20.

<sup>44</sup> Podobnie: M.Böse, w opracowaniu pod red. S.Gleiß, *Auslieferungsrecht der Schengen-Vertragsstaaten – neue Entwicklungen – Projektbericht*, Freiburg 2002, s.125-126.

<sup>45</sup> Art. 13 EKZT.

<sup>46</sup> Art. 5 (4) Konwencji UE o ekstradycji z 1996.

zmu”, jak i innych, związanych z nim czynów.<sup>47</sup> Częściowa regulacja została więc zastąpiona pełnym wyłączeniem zasady. Jest to rozwiązanie o dużym znaczeniu dla zwiększenia efektywności zwalczania terroryzmu.

#### **2.5.4. Klauzula antydyskryminacyjna**

Odmowa ekstradycji ze względu na grożące dyskryminujące traktowanie w kraju docelowym należy do nieodłącznych elementów tradycyjnej formy tej instytucji. Odmowa wydania następuje w razie istnienia okoliczności uzasadniających podejrzenie<sup>48</sup> prześladowania osoby ze względu na jej rasę, narodowość, religię, przynależność do określonej grupy czy przekonania polityczne. Odpowiada to postanowieniom art. 6 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>49</sup> z 1950 r. i Konwencji genewskiej o prawach uchodźców z 1951 r. Ze względu na charakter, pobudki, ciężar gatunkowy aktów terrorystycznych, jak również profil osób podejrzanych o ich dokonanie/przygotowanie, klauzula antydyskryminacyjna może odgrywać istotną rolę w postępowaniu o wydanie.<sup>50</sup>

Podkreślić należy, iż klauzula antydyskryminacyjna jest samodzielna i odrębną zasadą ekstradycyjną, niezależną od zakazu ekstradycji z przyczyn politycznych. Dopiero w razie stwierdzenia braku politycznego charakteru czynu, należy rozpatrzyć ewentualność prześladowania. Natomiast wyłączenie odmowy wydania przestępców politycznych należy traktować jako rezygnację z badania tej przesłanki w ramach klauzuli antydyskryminacyjnej. Odmowa wydania ze względu na grożące prześladowanie nie powinna więc opierać się na politycznym charakterze przestępstwa.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 w sprawie zwalczania terroryzmu (O.J., L 164, 22.06.2002).

<sup>48</sup> Podobnie: W.Schomburg, O.Lagodny, *Internationale...*, op.cit., s.66, pkt 37.

<sup>49</sup> Przede wszystkim prawo do uczciwego procesu (art. 6) oraz zakaz dyskryminacji (art. 14) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

<sup>50</sup> Terroryci odróżniają się od reszty społeczeństwa m.in. ze względu na takie czynniki jak religia, poglądy polityczne, narodowe/społeczne pochodzenie, przynależność do określonej mniejszości narodowej. Zob.: M.Ranstorp, *Terrorism in the name of religion*, „Journal of International Affairs”, no. 1/1996, s.41-62; K.Hirschmann, *The changing face of terrorism*, „International Politics and Society”, no. 3/2000.

<sup>51</sup> Obie kategorie muszą być traktowane odrębnie. Strony Konwencji mogą i powinny odnieść się do każdej z nich, dopuszczając albo ograniczając/wyłączając jej stosowanie. Rezygnację z zamieszczenia wzmianki o klauzuli antydyskryminacyjnej należy interpretować jako świadome działanie, G.Vermeulen, *Criminal Policy...*, op.cit., s.6; W.Schomburg, O.Lagodny, *Internationale...*, op.cit., s.67, pkt 40.



Konieczność stosowania klauzuli antydyskryminacyjnej nie budziła wątpliwości wszystkich dotychczasowych konwencji ekstradycyjnych. W uzasadnieniu twórców Konwencji UE z 1996 r. stanowiła ona swoistą przeciwwagę wobec rezygnacji z zakazu ekstradycji z przyczyn politycznych.<sup>52</sup> Tego typu podejście spotkało się z szeroką krytyką,<sup>53</sup> co podkreśla samodzielny charakter zasady.

Przy podpisywaniu Traktatu Amsterdamskiego w 1997 r. dołączono do niego protokół dodatkowy o „zapewnieniu azylu dla obywateli Państw Członkowskich Unii Europejskiej”,<sup>54</sup> którego postanowienia stworzyły wyłom w bezwzględnym obowiązywaniu klauzuli antydyskryminacyjnej. Na podstawie tego protokołu państwa członkowskie uznały się wzajemnie za „bezpieczne państwa pochodzenia”. Stosowanie klauzuli antydyskryminacyjnej dopuszczono jedynie w sytuacjach wyjątkowych.

Prawnomiędzynarodowa skuteczność takiego postanowienia, w szczególności w obliczu postanowień Konwencji Genewskiej z 1951 r., jest wysoce wątpliwa. Wskazuje na to m.in. belgijskie oświadczenie dołączone do protokołu.<sup>55</sup> Protokół wywołuje jednak pełne skutki prawne, regulując sytuację prawną (jedynie) obywateli Unii Europejskiej. Co ciekawe, postanowienia protokołu skutkują korzystniejszym położeniem prawnym osób nie posiadających obywatelstwa Unii.

Decyzja ramowa nie przewiduje możliwości odmowy wydania ze względu na grożące prześladowanie.<sup>56</sup> Bezpośrednie, pełne zniesienie klauzuli antydyskryminacyjnej postrzegane powinno być jako kolejny krok w kierunku wyznaczonym protokołem dodatkowym z 1997 r. Należy się spodziewać, iż w odniesieniu do osób podejrzanych o popełnie-

---

<sup>52</sup> G.Vermeulen, *Criminal Policy...*, op.cit., s.6.

<sup>53</sup> B.Swart, *Human Rights and the abolition of traditional principles w: Principles and procedures for a new transnational criminal law*, eds. A.Eser, O.Lagodny, Freiburg 1992, s.528-529.

<sup>54</sup> Zob.: G.Vermeulen, *Criminal Policy...*, op.cit., s.7.

<sup>55</sup> Protokół wymienia przypadki dozwolonej odmowy wydania osoby ze względu na nieuznanie bezpiecznego kraju pochodzenia. Gdy państwo członkowskie zamierza powołać się na takie uzasadnienie, musi wychodzić z założenia, że wniosek azylowy jest „oczywiście nieuzasadniony”. Strona belgijska złożyła zastrzeżenie do tego postanowienia. W uzasadnieniu powołano się na Konwencję Genewską o statusie prawnym uchodźców, nakładającą na państwo obowiązek traktowania każdego wniosku o azyl odrębnie. Więcej: G.Vermeulen, *Criminal Policy...*, op.cit., s.7.

<sup>56</sup> Niejasny wydaje się stosunek do art. 1 (3) decyzji ramowej. Zakaz dyskryminacji objęty jest zakresem zastosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Może to prowadzić do interpretacji zezwalającej na odmowę wydania w przypadku zagrożenia dyskryminującym traktowaniem.

nie aktów terrorystycznych wystąpią problemy w grożącym dyskryminacją kraju docelowym. Podejrzenie takie nie może jednak już stanowić samodzielnej podstawy odmowy wydania. Nie podejmując dyskusji nad międzynarodowoprawnym kontekstem takiego postanowienia i jego skutkami w sferze ochrony praw człowieka, należy stwierdzić, iż z pewnością jest to środek ułatwiający przeprowadzenie wydania podejrzanej osoby, a co za tym idzie, wpływający korzystnie na efektywne zwalczanie terroryzmu.

### **2.5.5. Zasada specjalności i zakaz dalszej ekstradycji**

Zasada specjalności i zakaz dalszej ekstradycji umożliwiają zachowanie przez kraj podejmujący decyzję o wydaniu pewnego zakresu kontroli nad losami osoby wydanej. Zasada specjalności w swej wzorcowej formie ma zapewnić, by bez zgody państwa wydającego podejrzany nie stał się podmiotem postępowania karnego w odniesieniu do wcześniej popełnionych przestępstw, które nie zostały objęte wnioskiem ekstradycyjnym.<sup>57</sup> W relacjach pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej nacisk został położony na zapewnienie nieprzewidzianego wcześniej pozbawienia wolności.<sup>58</sup> Dotyczy to również pozbawienia wolności w trakcie postępowania karnego.<sup>59</sup> Jako absolutny wyjątek traktować należy postanowienie art. 10, ust. 1, lit. c Konwencji z 1996 r., zezwalający na wymierzenie kary pozbawienia wolności w obliczu niewykonania łagodniejszych kar i środków karnych.

Powyższe zasady mają charakter fakultatywny i obowiązują dopóki ich ochronne działanie nie zostanie uchylone wolą kraju wydającego lub samej osoby zainteresowanej. Szczegółowy tryb składania i skuteczność takich oświadczeń są uregulowane w konwencjach. Wprowadziły one daleko idący wpływ osoby zainteresowanej na możliwość przeprowadzenia dalszych postępowań karnych.

Podobnie zakaz dalszej ekstradycji odnosi się do zakresu kompetencji kraju pobytu w decydowaniu o kompetencji karnej kraju docelowego. Po zakończeniu postępowania w kraju pobytu, osoba musi uzyskać realną możliwość opuszczenia kraju w dowolnym kierunku.

---

<sup>57</sup> W.Schomburg, O.Lagodny, *Internationale...*, op.cit., s.100, pkt 6; por. również art. 14 Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 oraz art. 13 Konwencji Beneluksu.

<sup>58</sup> Stanowi to podstawę koncepcji zakazu wydania przy zastosowaniu zasady specjalności, pomimo iż współczesne podejście w Unii Europejskiej nastawione jest na zagwarantowanie wolności osobistej; por.: W.Schomburg, O.Lagodny, *Internationale...*, op.cit., s.99 pkt 1 oraz M.Plachta, *Kidnaping...*, op.cit., s.30.

<sup>59</sup> Konwencja UE o ekstradycji z 1996, art. 10, pkt b.

Pod takim warunkiem osoba może zostać ponownie aresztowana i stać się jeszcze raz podmiotem postępowania ekstradycyjnego. W przeciwnym przypadku, do przeprowadzenia dalszego wydania osoby do kraju trzeciego, niezależnie czy jego podstawę stanowić ma ten sam czy inny czyn przestępny, wymagane jest uzyskanie zgody kraju (pierwszego) wydania. Forma i tryb udzielenia takiej zgody zasadniczo odpowiada powyżej przedstawionym warunkom wymaganym dla wyłączenia obowiązywania zasady specjalności. W określonych przypadkach wyrażenie przez zainteresowanego zgody na wyłączenie zasady specjalności skutkuje automatyczną zgodą na jego dalsze wydanie.

Decyzja ramowa nie wprowadza zauważalnych zmian w odniesieniu do zasady specjalności. Co więcej, czytając jej postanowienia można odnieść wrażenie, że zostały one wręcz dosłownie przeniesione z Konwencji o ekstradycji Unii Europejskiej z 1995 r. i 1996 r. Pozostaje zarówno zasada braku domniemania zgody, jak i forma oraz tryb jej udzielania. Żadne z przestępstw, w tym również terroryzm, nie podlega szczególnej regulacji. Ze względu na to należy uznać, iż ENA nie wprowadza w tym zakresie żadnych zmian wpływających na wzrost efektywności wydania.

## 2.6. Przeszkody ekstradycyjne

W odniesieniu do katalogu okoliczności tradycyjnie uznawanych za uzasadniające odmowę wydania, decyzja ramowa nie wprowadza żadnego istotnego *novum*. Interesujący jest jednak ich podział na obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odmowy wydania.

a) Państwo jest zobowiązane do odmowy wydania osoby w przypadku, gdy czyn objęty jest amnestią,<sup>60</sup> zgodnie z zasadą *ne bis in idem* przestępstwo zostało w innym kraju Unii już osądzone, a kara wykonana (lub nie może już zostać wykonana)<sup>61</sup> lub gdy za odmową wydania przemawia wiek sprawcy, uniemożliwiający jego ściganie karne w danym kraju.<sup>62</sup> W przypadku stwierdzenia którejkolwiek z powyższych okoliczności, kraj pobytu zobowiązany jest do odmowy wydania osoby. Pokrywa się to z dotychczasową praktyką ekstradycyjną.

b) Fakultatywne przesłanki odmowy wydania, wymienione w art. 4 decyzji ramowej pokrywają się z katalogiem przeszkód ekstradycyjnych znanych z Konwencji UE o ekstradycji z 1995 i 1996 r. Interesu-

---

<sup>60</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 3, ust. 1.

<sup>61</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 3, ust. 2.

<sup>62</sup> Decyzja ramowa Rady z 13.06.2002 o ENA, art. 3, ust. 3.

jące rozwiązanie dotyczy jednak nie kwestii katalogu przesłanek odmowy, ale skutków niejasnego sformułowania użytego w decyzji ramowej dotyczącego fakultatywności zastosowania wymienionych w art. 4 przesłanek.

Decyzja ramowa adresowana jest do państw członkowskich, które mają obowiązek wdrożenia jej postanowień do własnych systemów prawnych. W art. 4 znalazło się sformułowanie, iż organ sądowy „może” odmówić wydania po stwierdzeniu wymienionych w tym artykule przesłanek. Trudno jednak jasno i zdecydowanie określić, jak takie postanowienie wpływa na zakres uprawnień i obowiązków ustawodawcy przy wprowadzaniu poszczególnych przeszkód ekstradycyjnych do własnego systemu prawnego. Należy bowiem przyjąć, iż celem wprowadzenia art. 4 do decyzji ramowej jest określenie przesłanek, które kraje uznawać będą za legitymujące do odmowy wydania przez inne państwo. Stwierdzenie wystąpienia którejkolwiek z nich ma uprawniać państwo do ostatecznej odmowy wydania, a kraj wydający ENA ma obowiązek respektować taką odmowę. Czy jednak znaczy to, że prawo sądu do odmowy wydania może wiązać się z takim obowiązkiem nałożonym przez ustawę? I odwrotnie, czy ustawodawca może w ogóle pominąć którąś z przesłanek, wprowadzając katalog przeszkód w wydaniu?

W odniesieniu do zastąpienia ekstradycji przez ENA, należy bezsprzecznie przyznać państwom prawo do zobligowania własnych organów sądowych do odmowy wydania w razie stwierdzenia jednej z przesłanek wymienionych w art. 4. Przytoczony przepis interpretować należy w ten sposób, iż organ sądowy może odmówić wydania, gdy stwierdzi wystąpienie danej przesłanki. Wynika to z faktu, iż w takim przypadku kraj nie ma obowiązku wydania względem innego kraju. Zobligowanie sądów do odmowy zależeć będzie wyłącznie od woli ustawodawcy.

Z drugiej strony, w odniesieniu do brzmienia poprzedzającego go art. 3, sformułowanie użyte w art. 4 należałoby interpretować jako zachętę do niestosowania wymienionych w nim postanowień. Dokonując wykładni przepisu w tym duchu, nawet stwierdzenie którejsz z okoliczności uprawniać mogłoby państwo członkowskie do wydania osoby. Trudno więc uznać, że pominięcie którejkolwiek z przesłanek w ustawie wprowadzającej w życie postanowienia decyzji ramowej, stanowić będzie naruszenie „praw” organów sądowniczych. Nie sposób zaakceptować też powoływania się organów sądowych na postanowienia decyzji ramowej w przypadku, gdy ustawodawca wewnętrzny nie uwzględni

w katalogu przesłanek odmowy wydania, okoliczności umożliwiających taką odmowę zgodnie z art. 4 decyzji ramowej.

Z powyższego wynika, jak bardzo od ustaw wprowadzających ENA zależy będzie ostateczny kształt i praktyczna skuteczność tej instytucji. Istotne tu będzie partykularne postrzeganie konieczności automatycznego wydawania osób.

### 3. Podsumowanie

Znaczenie ENA dla poprawienia efektywności zwalczania terroryzmu należy oceniać przede wszystkim w kontekście jego wpływu na przyspieszenie oraz ułatwienie wydania podejrzanych i skazanych osób do kraju właściwego dla przeprowadzenia postępowania lub wykonania orzeczonej kary. Nie tylko wpłynie to korzystnie na zwiększenie skuteczności działań organów wymiaru sprawiedliwości, ale także może przynieść skutki w sferze prewencji generalnej. Nie bez znaczenia jest również kwestia obniżenia kosztów postępowania, a także praktyczne wykluczenie konieczności zastosowania tzw. zastępczej represji karnej (*aut dedere aut iudicare*). Ponadto koncentracja materiału procesowego niewątpliwie przyczyni się do pełniejszego ujawnienia okoliczności sprawy, co, szczególnie biorąc pod uwagę zorganizowany charakter zjawiska współczesnego terroryzmu, doprowadzić może do ułatwienia dalszych działań operacyjnych. Nowa regulacja potencjalnie może przyczynić się do zwiększenia efektywności zwalczania tego zjawiska.

Zwalczanie zjawiska współczesnego terroryzmu odbywa się przy zastosowaniu wielorakich środków. Opiera się to w szczególności na działaniach politycznych i społeczno-ekonomicznych, jak również na wykorzystaniu działań operacyjnych policji, wywiadu i wojska. Skuteczne przeciwdziałanie aktom terroru nie może odbywać się bez odpowiednich środków prawnych, umożliwiających sprawne działanie organów wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na globalny zasięg działalności współczesnych organizacji terrorystycznych znaczenia nabiera wprowadzenie regulacji karnoprocessowych, umożliwiających współpracę państw zainteresowanych zwalczaniem przestępczości. ENA, jako środek zastępujący ekstradycję w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, ma doprowadzić do niemal automatycznego wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi.

Z pewnością nowe przepisy proceduralne, wyłączające organy władzy wykonawczej z procedury decyzyjnej, ujednoczenie tej procedury na terytorium całej Unii, a także sformalizowanie i skrócenie postę-

powania mogą korzystnie wpłynąć na skuteczność wniosków o wydanie. Szczególnie wyłączenie politycznej kontroli decyzji o wydaniu, sprawowanej tradycyjnie przez organy władzy wykonawczej, zasługuje na uwagę. Oddanie ostatniego słowa sądom wpłynie nie tylko pozytywnie na przewidywalność decyzji, ale i na zwiększenie jej autorytetu i społecznej akceptacji. Ujednolicenie procedury, które miało być efektem zastosowania decyzji ramowej zastępującej cały szereg regulacji ekstradycyjnych, doprowadzi z pewnością do ułatwienia współpracy. Jednolitość procedury, a co za tym idzie sprawne działanie nowego instrumentu, zależeć będzie jednak od właściwego wdrożenia decyzji ramowej do wewnętrznych systemów prawnych.

W odniesieniu do wydawania terrorystów nowością jest również rezygnacja z obowiązywania klauzuli antydyskryminacyjnej, która nawet w odniesieniu do tej kategorii przestępstw pozostawała nienaruszalną zasadą prawa ekstradycyjnego. Podobnie całkowita rezygnacja z ochrony, jaką prawo kontynentalne przyznaje własnym obywatelom (osobom posiadającym prawo pobytu) w postaci zakazu ich ekstradycji, będąca konsekwencją zacierania się znaczenia granic wewnętrznych i wprowadzenia pojęcia „obywatelstwa Unii Europejskiej”, stanowić będzie ułatwienie dla wymiaru sprawiedliwości.

Dalsze postanowienia decyzji ramowej, odpowiadające zasadom ekstradycyjnym, nie wprowadzają większych zmian w praktyce wydawania osób w Unii Europejskiej. Pomimo niejasnego brzmienia art. 4 decyzji ramowej, dającego potencjalną możliwość rezygnacji z obowiązywania niektórych przeszkód ekstradycyjnych, należy się spodziewać, iż państwa członkowskie dążyć będą do pozostawienia własnym sądom decyzji w sprawie wydania osób w wymienionych tam przypadkach. W odniesieniu do skutecznego zwalczania terroryzmu ENA stanowi z pewnością krok naprzód, choć jest to krok niewspółmiernie mniejszy, niż można by się spodziewać po instytucji, która skierowana miała być na zwalczanie tego zjawiska.

Na marginesie powyższych rozważań należy wziąć pod uwagę, jak daleko idące, potencjalne korzyści w zwalczaniu współczesnego terroryzmu można przypisać regulacjom z zakresu pomocy prawnej w sprawach karnych. W przypadku nakazu aresztowania mamy do czynienia ze środkiem reakcji na dokonany już czyn. Zwalczanie terroryzmu poprzez środki ułatwiające sprawną reakcję na popełniony czyn można oceniać przede wszystkim pod kątem ich wpływu na prewencję generalną i szczególną. Z jednej strony mamy do czynienia z silną, ideologicznie nacechowaną motywacją sprawców aktów terrorystycznych, przeważnie uniezależniającego dokonanie zamierzonych

czynów od grożącej za nie szybkiej i surowej kary. Z drugiej zaś strony, na porządku dziennym spotyka się terrorystów-samobójców. Wynika z tego, że środki reakcji na dokonany już czyn, szczególnie w odniesieniu do najtragiczniejszych w skutkach aktów terrorystycznych, odgrywać będą w zwalczaniu tego zjawiska dalszoplanową rolę. Wobec tego zwalczanie terroryzmu powinno się opierać przede wszystkim na działaniach prewencyjnych, tj. na działaniach operacyjnych prowadzonych przez wyspecjalizowane służby i na dalekosiężnych programach społeczno-politycznych. Stąd nawet najlepszy instrument pozwalający na wydanie sprawców aktów terrorystycznych nie może stanowić czołowego oręża w walce z tą formą przestępczości, a pełnić będzie rolę uzupełniającą w ramach całego systemu środków.