*Michał Płachta**

Przekazywanie skazanych w Unii Europejskiej: model *sui generis* czy twórcze rozwinięcie tradycyjnego systemu?

1. Wprowadzenie

Informacja przekazana przez media w grudniu 2006 r. na temat kolejnego weta zgłoszonego przez Polskę na forum Unii Europejskiej została przyjęta przez opinię publiczną bez właściwego (albo nawet bez żadnego) zrozumienia, a tym samym mogła wywołać skojarzenia ze znaną w dziejach naszego narodu zasadą *liberum veto*. Warto więc wyjaśnić, o co naprawdę chodzi (bo sprawa nie jest znana nie tylko laikom, ale nawet większości prawników), aby rozwiać obawy o powrót do sarmackich metod i irracjonalnego blokowania prac różnych organów unijnych.

Podczas posiedzenia 4 – 5 grudnia 2006 r. Rada Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE zajmowała się m.in. rozpatrzeniem kompromisowego (jak go przedstawiano) tekstu projektu decyzji ramowej dotyczącej europejskiego nakazu wykonania i przekazywania osób między państwami członkowskimi UE.[1] Ściślej mówiąc, przedmiotem przyszłej decyzji ramowej miało być stosowanie zasady wzajemnego uznawania wyroków w sprawach karnych, w których orzeczono kary lub środki karne polegające na pozbawieniu wolności, w celu ich wykonania w UE. Inicjatywę tę podjęto, by umożliwić przekazywanie osób skazanych między krajami człon-

* Prof. dr hab. **Michał Płachta** – Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

[1] Inicjatywa Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji w celu przyjęcia decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu wykonania i przekazywania osób skazanych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (2005/C 150/01), Dz.Urz. UE, C 150 z 21.06.2005, s.1.

kowskimi UE. Projekt miał zostać przyjęty na wspomnianym posiedzeniu. Niestety, Rada odnotowała, że uzyskał wprawdzie poparcie wszystkich delegacji, ale polski wiceminister sprawiedliwości zgłosił sprzeciw.[2] Ze względu na wymóg jednomyślności aktów w obrębie trzeciego filaru propozycja ta nie mogła zatem zostać przyjęta.

Nakaz przekazywania skazanych ma na celu umożliwienie im odbywania w jednym państwie kary pozbawienia wolności orzeczonej przez sąd innego państwa. Jakkolwiek różna jest motywacja więźniów zwracających się o przekazanie, najbardziej powszechne jest ich dążenie do znalezienia się w miejscu, w którym mogą być odwiedzani przez rodziny, które nie stwarza bariery językowej ani kulturowej i które eliminuje uprzedzenia i objawy dyskryminacji (zarówno wśród współwięźniów, jak i funkcjonariuszy oraz personelu zakładu karnego) dodatkowo podwyższające dolegliwość orzeczonej kary. Upowszechnienie przekazywania skazanych służyłoby celom humanitarnym przez wyeliminowanie bezpodstawnych różnic w sposobie traktowania sprawców skazanych na kary pozbawienia wolności. Ci, którzy zostali na nie skazani, nie musieliby doświadczać szczególnie surowego karania jedynie z tego powodu, że popełnili przestępstwa na terytorium innego kraju niż ich własny.

Ułatwiając obcym więźniom przekazanie do krajów ojczystych, współczesne traktaty międzynarodowe (zarówno konwencje wielostronne, jak i umowy dwustronne) odzwierciedlają aktualne tendencje polityki kryminalnej. Jest ona głęboko zakorzeniona w ideach humanitaryzmu, które wskazują, że trudności z porozumiewaniem się spowodowane nieznajomością języka, poczucie alienacji wywołane obcością kulturową (a czasem nawet cywilizacyjną) oraz brak kontaktów z członkami rodziny może wywoływać negatywne następstwa, a w szczególności powodować niepożądane i krzywdzące skutki dla obcych skazanych. Najogólniej ujmując to zagadnienie, można powiedzieć, że troska o przekazywanego skazanego ma charakter humanitarny. Chodzi o zapewnienie mu – w granicach rozsądku – możliwości wyboru, gdzie i w jakim środowisku będzie odbywał karę, a co najmniej gwarancji wysłuchania go w tym przedmiocie i wzięcia pod uwagę jego zapatrywań. Chodzi również

[2] Council of the European Union, Press Release, 2768th meeting, 4 – 5.12.2006, 15801/06, http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/search/ /metaDoSearch.asp

o stworzenie mu szansy na resocjalizację w warunkach, które on sam uznaje za najbardziej sprzyjające osiągnięciu takiego celu.[3]

W niniejszym artykule autor dokonuje analizy projektu nowej decyzji ramowej UE w świetle i przez pryzmat fundamentalnych zasad i założeń leżących u podłoża przekazywania skazanych między państwami. Próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy zaproponowane rozwiązanie można traktować jako „dalszy rozwój" (według określenia Rady) współpracy międzynarodowej opartej na instrumentach Rady Europy, czy też raczej należy je postrzegać jako znaczące odejście od dotychczasowego tradycyjnego modelu.

2. Przekazywanie skazanych jako forma międzynarodowej współpracy w sprawach karnych

Aby zobaczyć we właściwym świetle zgłoszoną propozycję i ocenić przedstawione rozwiązania, należy uwzględnić szerszy kontekst. Przekazywanie skazanych między państwami (w odróżnieniu od wymiany więźniów po zakończeniu działań wojennych) stanowi jedną z form międzynarodowej współpracy w sprawach karnych polegającą na wykonywaniu zagranicznych orzeczeń karnych.[4] Mimo że instytucja ta jest stosunkowo młoda, w toku jej rozwoju wykształciło się kilka modeli, które zasadniczo mają charakter regionalny. Jednak bliskość geograficzna nie daje dostatecznych podstaw do regionalnego ustawodawstwa, bowiem poczucie wspólnoty jest przede wszystkim uwarunkowane takimi czynnikami, jak podobna struktura społeczna, system wartości, wspólna historia i struktury polityczne, jak również dziedzictwo kulturowe. Jeżeli więzy tego typu będą wystarczająco silne, współpraca regionalna będzie funkcjonować nawet bez bezpośredniej bliskości geograficznej. Trzeba pamiętać, że chęć państw do współpracy rośnie proporcjonalnie do ilości zaangażowanych w nią wspólnych interesów.[5]

Wśród regionalnych systemów przekazywania skazanych można wymienić stosowane przez:

a. państwa skandynawskie, gdzie obowiązuje model oparty na tzw. ustawodawstwach paralelnych polegający na tym, że państwa te

[3] A.J.Nazarevich, *The Transfer of Offenders Act and Related Treaties: An Analysis*, „Criminal Reports" no. 4/1978, s.221.

[4] Zob. szerzej: M.Płachta, *Przekazywanie skazanych pomiędzy państwami*, Zakamycze, Kraków 2003, s.203 i nast.

[5] J.Schutte, *Enforcement Measures in International Criminal Law*, „RIDP" no. 3–4/1981, s.442.

za podstawę wspólnych rozwiązań przyjęły identyczne ustawodawstwa wewnętrzne, których treść została uzgodniona bez pomocy (pośrednictwa) konwencji,

b. państwa Beneluksu – konwencja o wykonywaniu wyroków sądowych w sprawach karnych z 1968 r.,
c. państwa członkowskie Ligi Arabskiej – traktat o współpracy prawnej z 1985 r. (zwany konwencją arabską),
d. Ameryka Łacińska – międzyamerykańska konwencja w sprawie odbywania kar za granicą przyjęta na forum Organizacji Państw Amerykańskich w 1993 r. oraz wiele bilateralnych umów zawartych przez USA i Kanadę z niektórymi państwami Ameryki Centralnej i Południowej,
e. byłe państwa socjalistyczne – konwencja o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami, sporządzona w Berlinie 19 maja 1978 r.[6] (zwana potocznie konwencją berlińską; warto zauważyć, że nadal obowiązuje),
f. kraje afrykańskie – konwencja o współpracy sądowej z 1961 r.,
g. państwa Commonwealthu – traktat o przekazywaniu skazanych z 1986 r.

Ponadto zawarto wiele porozumień międzyregionalnych.

Na naszym kontynencie wiodącą rolę odgrywa Rada Europy. W roku 1970 przyjęta została Europejska konwencja o międzynarodowej mocy orzeczeń karnych (ETS 70). Był to pierwszy multilateralny instrument przewidujący przekazywanie i wykonywanie zagranicznych wyroków karnych. Jednak zasadniczą rolę, wykraczającą poza Europę, odgrywa Konwencja o przekazywaniu osób skazanych z 1983 r. (ETS 112).[7] W przeciwieństwie do konwencji z 1970 r. stanowi ona, że jednym z warunków przekazania jest zgoda skazanego wyrażona dobrowolnie i z pełną świadomością skutków prawnych. Ponadto przewiduje ona dwie procedury po przekazaniu: wykonywanie (kary) w dalszym ciągu albo przekształcenie kary.

Konwencja z 1983 r. odniosła duży sukces mierzony liczbą ratyfikacji: jej stronami jest wszystkich 46 krajów członkowskich Rady Europy (w tym wszystkie państwa unijne) z wyjątkiem Monako i Rosji, poza tym przystąpiło do niej 17 innych państw reprezentu-

[6] Dz.U. nr 8/1980, poz. 21 i 22.
[7] Dz.U. nr 51/1995, poz. 279.

jących wszystkie kontynenty (z wyjątkiem Afryki). Konwencja została uzupełniona protokołem dodatkowym z 1997 r. (ETS 168),[8] który ratyfikowało 29 krajów członkowskich oraz Czarnogóra.

3. Przekazywanie skazanych w UE: stan obecny

Dotychczasowe działania UE na tym polu zaowocowały trzema instrumentami prawnymi. Pierwszy to podpisane w 1987 r. porozumienie w sprawie stosowania między krajami członkowskimi UE Konwencji Rady Europy z 1983 r.[9] Najważniejszą zaletą tego porozumienia jest umożliwienie stosowania postanowień zawartych w konwencji przez państwa członkowskie Wspólnot, które jej nie ratyfikowały, w stosunkach z innymi krajami wspólnotowymi. Ponadto porozumienie miało służyć z jednej strony ułatwieniu realizowania Konwencji RE z 1983 r. w praktyce, a z drugiej – także rozszerzeniu zakresu jej zastosowania.

Następnie Konwencja z Schengen[10] w rozdziale V zawiera postanowienia dotyczące przekazywania wykonania kary pozbawienia wolności i w tym względzie stanowi uzupełnienie oraz modyfikację rozwiązań przyjętych w Konwencji Rady Europy z 1983 r. Artykuł 67 przewiduje, iż przepisy tej części stosuje się do państw-stron Traktatu, które są jednocześnie stronami Konwencji Rady Europy z 1983 r. Traktat reguluje sytuację, w której organy państwa skazującego nie są w stanie wykonać prawomocnego wyroku orzekającego karę pozbawienia wolności lub środek zabezpieczający, bowiem skazany skutecznie salwował się ucieczką, aby uniknąć odbycia kary. W takim wypadku nie znajduje zastosowania mechanizm przewidziany w Konwencji RE z 1983 r., gdyż skazany uchylił się spod fizycznego władztwa państwa skazującego.

Ponadto w listopadzie 1991 r. została otwarta do podpisu Konwencja o wykonywaniu zagranicznych orzeczeń karnych zawarta

[8] Dz.U. nr 43/2000, poz. 490.

[9] Agreement on the Application Between European Communities of the Council of Europe Convention on the Transfer of Sentenced Persons, Bulletin E.C. 5 - 1987, s.113.

[10] Konwencja z 19.06.1990 r. wprowadzająca w życie Porozumienie z Schengen z 14.06.1990 r. zawarte między rządami państw zrzeszonych w Benelux Economic Union oraz Niemcami i Francją w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznych, O.J., L 239/19, 22.09.2000 .

między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich.[11] Jej art. 20 stanowi, że w stosunkach między państwami członkowskimi UE, będącymi równocześnie sygnatariuszami Europejskiej Konwencji z 1970 r., postanowienia Konwencji z 1991 r. mają zastosowanie w takim zakresie, w jakim uzupełnia ona unormowania zawarte we wcześniejszej konwencji lub ułatwia stosowanie przyjętych w niej zasad. Analiza jej postanowień prowadzi do wniosku, że jest ona wzorowana bardziej na Konwencji RE z 1983 r. Niebudzące wątpliwości podobieństwa można znaleźć w przyjętym w Konwencji z 1991 r. mechanizmie dwuwariantowej procedury wykonania, dającej państwu wykonującemu prawo wyboru między wykonaniem w dalszym ciągu a przekształceniem kary (art. 8), jak również w przepisach dotyczących wykonywania kary w państwie wykonującym i zakończenia wykonania (art. 11, 13, 14 i 16) oraz w postanowieniach służących przyspieszeniu postępowania (art. 6 ust. 3 i 4). Podobieństwa te przejawiają się nie tylko w treści porównywanych unormowań, lecz również w brzmieniu stosownych przepisów. Również na wzór Konwencji RE z 1983 r. uregulowane zostały stosunki między państwami skazującym a wykonującym.

Trudno autorytatywnie przesądzać, czy dorobek legislacyjny UE – *de lege lata* – wraz z opartą na nim praktyką jest tego rodzaju, aby uzasadniać wyróżnienie odrębnego modelu przekazywania skazanych, czy też bardziej właściwe byłoby traktowanie rozwiązań unijnych jako „młodszego brata" modelu wypracowanego na forum Rady Europy.

4. Projekt nowej decyzji ramowej: proces legislacyjny

a) Węzłowe rozwiązania

Zanim propozycja została opublikowana w unijnym Dzienniku Urzędowym, problem był przedmiotem analizy i debaty publicznej, dla której podstawą stała się Zielona Księga przygotowana przez Komisję Europejską w 2004 r. w sprawie ujednolicania, wzajemnego uznawania i wykonywania kar i środków karnych w UE.[12] Auto-

[11] M.Płachta, *Konwencja państw członkowskich Wspólnot Europejskich o wykonywaniu zagranicznych wyroków karnych. Komentarz* w: *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, red. E.Zielińska, Warszawa 2000, t. III, s.126-151.

[12] Komisja Europejska, Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, 30.04.2004, COM (2004) 334 final.

rzy tego dokumentu analizowali środki, jakie Unia mogłaby podjąć w dziedzinie odbywania kar wolnościowych na terytorium krajów członkowskich przez ich obywateli.

W wersji pierwotnej proponowana decyzja ramowa miała dotyczyć europejskiego nakazu wykonania i przekazywania osób skazanych między państwami członkowskimi UE. Na jej potrzeby europejski nakaz wykonania został zdefiniowany jako decyzja wydana przez właściwy organ państwa wydającego w celu wykonania kary pozbawienia wolności oraz środka zabezpieczającego orzeczonych prawomocnie wobec osoby fizycznej przez sąd tego państwa. Fundamentalna koncepcja, na której ma być oparty nowy instrument III filaru, została zawarta w art. 8 ust. 1: właściwy organ państwa wykonującego z pominięciem dalszych formalności uznaje europejski nakaz wykonania oraz niezwłocznie podejmuje wszelkie niezbędne środki w celu jego wykonania, chyba że właściwy organ postanowi powołać jedną z podstaw odmowy uznania i wykonania przewidzianych w art. 10. Ciekawe zatem, że unijna zasada wzajemnego uznawania odnosi się tutaj do owego nakazu, a nie oryginalnego wyroku.[13] On też (tj. nakaz) podlega wykonaniu, a nie kara czy środek zabezpieczający orzeczony przez sąd państwa skazującego.[14]

Z wnioskiem o wykonanie nakazu może zwrócić się państwo wydające, przyszłe państwo wykonujące oraz sam skazany, który ma prawo skierować swoją prośbę do któregokolwiek z tych państw. Podstawowym kryterium wyboru państwa wykonania jest obywatelstwo skazanego. Przekazanie następuje zatem do państwa, którego jest on obywatelem, o ile na tym terytorium posiada legalne miejsce stałego pobytu lub z którym łączą go bliskie więzi. W drugim przypadku nakaz może zostać przekazany wyłącznie za zgodą skazanego. Jeżeli więc skazany przebywa legalnie w państwie wydającym, może zostać przekazany tylko w dwóch przypadkach: albo wyrazi na to zgodę, albo wyrok lub wydana w jego następstwie decyzja administracyjna zawiera nakaz wydalenia lub deportacji lub

[13] Logicznie zatem występujące w instytucji przekazywania skazanych pojęcie „państwo skazujące" (państwo skazania) zostało w projekcie decyzji ramowej zastąpione terminem „państwo wydające" (nakaz).

[14] W projekcie występuje pewna niespójność terminologii: w przeważającej większości przepisów mówi się o „wykonaniu europejskiego nakazu wykonania" (pomijając pewną niezgrabność językową), natomiast art. 3 ust. 1 stanowi, iż „Państwo członkowskie uznaje i wykonuje na swoim terytorium sankcję [podkreśl. – M.P.] orzeczoną przez sąd innego państwa członkowskiego".

przewiduje inny środek, na podstawie którego osoba ta nie może po odbyciu sankcji pozostać na terytorium państwa wydającego.

Artykuł 5 projektu określa status skazanego. Zgodnie z ust. 1 jeżeli przebywa on w państwie wydającym, zapewnia mu się w miarę możliwości sposobność przedstawienia swego stanowiska ustnie lub na piśmie przed wydaniem europejskiego nakazu wykonania. Natomiast w przypadkach, w których co do zasady jego zgoda nie jest wymagana, jego stanowisko jest brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wydaniu europejskiego nakazu wykonania oraz przy wskazywaniu państwa wykonującego, do którego nakaz zostanie przekazany. Ust. 2 stanowi, że jeżeli skazany przebywa w państwie wydającym, właściwy organ tego państwa poucza go o skutkach przekazania nakazu do państwa wykonującego. Natomiast jeżeli przebywa w państwie wykonującym, pouczenia dokonuje właściwy organ tego państwa, jeżeli „leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości".

Projekt rezygnuje z wymagania podwójnej przestępności na podobnych warunkach, jak to miało miejsce w decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. A zatem 32 kategorie przestępstw stanowią podstawę uznania i zrealizowania europejskiego nakazu wykonania bez weryfikacji podwójnej karalności czynu, jeżeli zgodnie z prawem państwa wydającego są w tym państwie zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej trzy lata, albo środkiem zabezpieczającym (art. 7 ust. 1).

Projekt przewiduje jedynie fakultatywne podstawy odmowy, żadnej obligatoryjnej. Zgodnie z art. 9 właściwe organy państwa wykonującego mogą odmówić uznania i wykonania europejskiego nakazu wykonania, jeżeli:

a) przeciwko danej osobie w odniesieniu do tych samych czynów zostało wydane orzeczenie w państwie wykonującym lub innym niż państwo wydające lub wykonujące, o ile w drugim przypadku orzeczenie zostało wykonane, jest aktualnie wykonywane lub nie może być już wykonane zgodnie z prawem państwa, w którym je wydano,

b) w przypadku przestępstwa nieobjętego wspomnianym katalogiem nakaz wykonania odnosi się do czynów, które nie stanowiłyby przestępstwa zgodnie z prawem państwa wykonującego,[15]

[15] Jednakże w odniesieniu do podatków lub opłat, ceł i obrotu dewizowego nie można odmówić wykonania nakazu wykonania na tej podstawie, że prawo państwa wykonującego nie nakłada tego samego rodzaju podatków lub opłat albo też nie

c) wykonanie orzeczenia zgodnie z prawem państwa wykonującego uległo przedawnieniu, o ile europejski nakaz wykonania odnosi się do czynów, które wchodzą w zakres jurysdykcji państwa wykonującego zgodnie z jego prawem,

d) europejski nakaz wykonania został wydany przeciwko osobie fizycznej, która zgodnie z przepisami państwa wykonującego ze względu na swój wiek nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej za czyny, w związku z którymi wydano nakaz,

e) w chwili otrzymania nakazu przez właściwy organ pozostały do odbycia mniej niż cztery miesiące kary,

f) dana osoba nie wyraża zgody na przekazanie nakazu, a został on wydany w celu wykonania kary orzeczonej zaocznie, o ile osoba ta nie została osobiście wezwana lub poinformowana w inny sposób o czasie i miejscu postępowania, które zakończyło się wydaniem orzeczenia zaocznego, lub jeżeli osoba ta nie zgłosiła właściwemu organowi, że nie kwestionuje rozstrzygnięcia,

g) osoba fizyczna, wobec której został wydany europejski nakaz wykonania, nie posiada ani obywatelstwa państwa wykonującego, ani legalnego miejsca stałego pobytu w tym państwie, ani też nie łączą jej z nim bliskie więzi.

Trudno pogodzić rozwiązania zaproponowane w art. 8 ust. 2 i 3 projektu z fundamentalną zasadą wzajemnego uznawania. Ust. 2 stanowi, że gdy kara (lub środek) ze względu na wysokość jest niezgodna z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego, właściwy organ tego państwa może podjąć decyzję o dostosowaniu [podkreśl. – M.P.] jej wysokości do maksymalnej przewidzianej za przestępstwo w prawie krajowym tego państwa. Analogicznie zgodnie z ust. 3 gdy kara ze względu na rodzaj jest niezgodna z prawem państwa wykonującego, właściwy organ tego państwa może decyzją sądową lub administracyjną dostosować [podkreśl. – M.P.] ją do kary lub środka przewidzianego za przestępstwo tego samego rodzaju w prawie tego państwa. Sankcja ta lub środek musi odpowiadać możliwie najściślej sankcji orzeczonej w państwie wydającym, co oznacza, że sankcja nie może zostać zamieniona na karę pieniężną. Dostosowanie nie może też spowodować zaostrzenia sankcji orzeczonej w państwie wydającym.

W celu skrócenia procedury przekazywania projekt przewiduje krótkie terminy zarówno na wydanie decyzji o uznaniu i wykonaniu

zawiera tego samego rodzaju przepisów dotyczących podatków, opłat, ceł oraz obrotu dewizowego, co prawo państwa wydającego.

nakazu przez właściwy organ państwa wykonującego (maksymalnie trzy tygodnie, licząc od daty otrzymania nakazu),[16] jak i na faktyczne przekazanie skazanego (maksymalnie dwa tygodnie, licząc od daty uprawomocnienia się decyzji o wykonaniu europejskiego nakazu wykonania).[17]

Zawarte w art. 15 projektu rozwiązania dotyczące amnestii, ułaskawienia oraz zmiany orzeczenia stanowią odwzorowanie odpowiednich postanowień Konwencji RE z 1983 r. Natomiast szczegółowe i rozbudowane przepisy zostały zamieszczone w projekcie odnośnie do zasady specjalności (art. 14).

b) Opinia Parlamentu Europejskiego

Na wiosnę 2006 r. projekt decyzji ramowej został przesłany do Parlamentu Europejskiego celem zaopiniowania. Właściwa komisja, tj. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, przedstawiła sprawozdanie 17 maja 2006 r.[18] Natomiast 14 czerwca 2006 r. Parlament przyjął rezolucję w tej sprawie.[19] Wprawdzie była aprobująca w stosunku do przedstawionej propozycji, jednak Parlament zgłosił aż 74 poprawki do pierwotnego tekstu.

Przede wszystkim zaproponował zmianę podejścia do tego zagadnienia przez przyjęcie, że kluczowym elementem jest wzajemne uznanie, za którym idzie wykonanie wyroku orzekającego karę pozbawienia wolności. Jednak – odmiennie od koncepcji przyjętej w pierwotnym projekcie – Parlament stwierdził, że uznanie i wykonanie powinny opierać się nie na europejskim nakazie wykonania, lecz na wyroku i certyfikacie. Zmiana podejścia miała zostać uwidoczniona zarówno w tytule przyszłej decyzji ramowej, preambule, jak i w szczegółowych postanowieniach. Zamiast więc podkreślać nałożenie na państwa członkowskie obowiązku przyjmowania swo-

[16] Art. 10 ust. 1.

[17] Art. 11 ust. 2.

[18] Sprawozdanie w sprawie inicjatywy Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji dotyczącej decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu wykonania i przekazywania osób skazanych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (7307/2005 – C6-0139/2005 – 2005/0805(CNS)), 17.05.2006, A6-0187/2006.

[19] Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie inicjatywy Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji dotyczącej decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu wykonania i przekazywania osób skazanych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (7307/2005 – C6-0139/2005 – 2005/0805(CNS)), 14.06.2006, P6_TA(2006)0256.

ich obywateli w celu wykonania kary orzeczonej wobec nich w innym kraju członkowskim, Parlament zaproponował, aby decyzja ramowa służyła umożliwieniu wzajemnego uznania przez państwo wykonujące decyzji podjętych przez władze państwa wydającego.

Konsekwencją zasadniczej zmiany podejścia była rezygnacja z pojęcia „europejskiego nakazu wykonania" i zastąpienie go „wyrokiem", który oznacza prawomocną decyzję lub nakaz sądowy państwa wydającego orzeczony wobec osoby fizycznej. Parlament proponuje zatem konstrukcję zakładającą rozdzielenie uznania (odnosi się ono do wyroku) od wykonania (dotyczy orzeczonej kary lub środka). Natomiast „certyfikat" oznacza standardowy formularz jak w załączniku do decyzji ramowej, który musi być podpisany, a jego treść potwierdzona za zgodność przez właściwe organy państwa wydającego.

Parlament zaproponował wprowadzenie nowego przepisu, który nie inaczej ujmuje procedurę przekazania. Przewiduje on, że wyrok wraz z certyfikatem może być przekazany do jednego z następujących państw członkowskich: a) państwa obywatelstwa lub stałego pobytu skazanego, b) państwa obywatelstwa skazanego, do którego będzie wydalony po zwolnieniu z więzienia na skutek wyroku lub decyzji administracyjnej wydanej na podstawie wyroku, c) państwa obywatelstwa lub stałego pobytu skazanego, które przekazało go państwu wydającemu na podstawie europejskiego nakazu aresztowania pod warunkiem, że skazany po zakończeniu postępowania karnego zostanie odesłany do państwa wykonującego w celu odbycia tam kary wymierzonej mu w państwie wydającym, d) państwa, w którym przebywa skazany lub którego jest obywatelem, lub posiada w nim miejsce stałego pobytu oraz które wyraża zgodę na uznanie i wykonanie kary albo środka, e) państwa stałego pobytu skazanego, chyba że utracił lub utraci prawo stałego pobytu na skutek wyroku lub decyzji administracyjnej wydanej na podstawie wyroku, f) państwa, które wyraża zgodę na przekazanie wyroku wraz z certyfikatem w celu uznania i wykonania wymierzonej kary lub środka.

Ponadto zdaniem Parlamentu przed przekazaniem wyroku właściwe organy państwa wydającego powinny skonsultować się z właściwymi organami państwa wykonującego. Konsultacja jest obowiązkowa w przypadku, gdy zgodnie z kryteriami wymienionymi wcześniej wyrok mógłby zostać przekazany do dwóch lub więcej państw członkowskich.

Spośród innych poprawek warto wymienić następujące: a) rezygnacja z posługiwania się pojęciem „bliskich więzi" (chodzi o relacje skazanego z przyszłym państwem wykonującym) z uwagi na to, że jest nieokreślone i nieprecyzyjne, b) należy ponownie rozważyć celowość zwracania się do skazanego o jego „stanowisko" (opinia osoby skazanej wyrażona ustnie bądź na piśmie), dotychczasowy przepis nie precyzuje bowiem praktycznych konsekwencji uwzględnienia tego stanowiska odnośnie do przekazania i wyboru państwa wykonującego, c) powołując się na decyzję ramową z 2001 r.,[20] Parlament uznał za wskazane wprowadzenie obowiązku informowania pokrzywdzonego o przekazaniu skazanego do innego państwa członkowskiego, d) kierując się celem kary w zakresie resocjalizacji skazanego, Parlament doszedł do wniosku, że minimum kary pozostałej do odbycia powinno wynosić 6 miesięcy, e) uznając procedurę przekazania za „zbyt biurokratyczną i sformalizowaną", Parlament zaproponował pewne uproszczenia i rezygnację z niektórych wymagań formalnych, f) uznał też za nie do przyjęcia przyznawanie państwu wydającemu takich samych uprawnień w zakresie amnestii i ułaskawienia, jakie przysługują państwu wykonującemu, g) wychodząc z założenia, że terminy powinny być „krótkie, ale realistyczne", Parlament wydłużył wspomniane dwa terminy do 30 dni, h) podstawy odmowy uznania wyroku i wykonania kary zostały nieco zmodyfikowane, np. przez propozycję wprowadzenia nowej okoliczności w postaci immunitetu przysługującego skazanemu w państwie wykonującym.

c) Stanowisko angielskiej Izby Gmin

Komitet Prawa Europejskiego angielskiej Izby Gmin (dalej Komitet) zajmował się tą sprawą dwukrotnie. Przedmiotem jego obrad w kwietniu 2005 r. był projekt decyzji ramowej w wersji pierwotnej, natomiast pod koniec 2006 r. debata dotyczyła wersji zmienionej.[21] Mimo to stanowisko wyrażone w obu sprawozdaniach pozostało takie samo: jednoznacznie negatywne. Nowa inicjatywa UE nie znalazła uznania ani poparcia przede wszystkim z powodu niemożliwej

[20] Decyzja ramowa Rady z 15.03.2001 r. w sprawie pozycji ofiary w postępowaniu karnym (2001/220 WSiSW), O.J., L 82/1 z 22.03.2001.

[21] UK House of Commons European Scrutiny Committee, *European enforcement order and the transfer of sentenced persons (26317)*, 5597/05: Fifteenth Report of Session 2004 – 05, ust. 6; Thirty-Ninth Report of Session 2005 – 06, ust. 6, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-xxxix/3408.htm

do usunięcia sprzeczności między proponowanymi rozwiązaniami a fundamentalną ideą leżącą u podłoża przekazywania skazanych. Dlatego Komitet przypominał, że zgoda skazanego jest wymagana zarówno przez główny instrument międzynarodowy w tej dziedzinie, tj. Konwencję Rady Europy z 1983 r., jak i w ustawodawstwie krajowym (ustawa z 1984 r.). Przytoczono także art. 5 ust. 3 decyzji ramowej z 2002 r. o europejskim nakazie aresztowania.

Wprawdzie Komitet za każdym razem przyznawał, że docenia wysiłki autorów propozycji i organów unijnych zmierzające do uproszczenia, usprawnienia i przyspieszenia procedury przekazywania skazanych między państwami członkowskimi UE oraz usunięcia zbędnych barier biurokratycznych z tej drogi, niemniej dwukrotnie stanął na stanowisku, iż powodzenie takiej operacji nie może się odbywać za wszelką cenę.

Szczególnie krytyczne stanowisko Komitet zajął w 2005 r. Było ono spowodowane zarówno brakiem wymagania zgody skazanego na przekazanie we wszystkich przypadkach, jak i nieprzedstawieniem przez rząd uzasadnienia dla przymusowego przekazywania. Zastrzeżenia Komitetu wynikały m.in. z głębokich różnic w przepisach o zwalnianiu więźniów wśród krajów członkowskich UE, co może wywoływać negatywne skutki dla skazanego, zmuszając go do odbywania dłuższej kary niż ta, którą miał na myśli i antycypował sąd, orzekając wyrok. Wprawdzie także rząd brytyjski wyraził w tym względzie pewne zastrzeżenia i wątpliwości, ale Komitet zwrócił uwagę, że rezygnacja ze zgody skazanego i przekształcenie przekazania w środek o charakterze przymusowym nie tylko nie ułatwi rozwiązania rodzących się tutaj problemów, ale nawet je pogłębi i zaostrzy, jeszcze bardziej komplikując sytuację spowodowaną różnorodnością regulacji prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach.

Komitet uznał rezygnację z wymagania zgody skazanego na przekazanie za „poważne odejście" od modelu opartego na Konwencji RE z 1983 r., nie znajdując dla niego dostatecznego usprawiedliwienia, tym bardziej że rząd brytyjski nie wykazał potrzeby przyjęcia tak „drastycznego środka". Komitet poszedł o krok dalej, kwestionując potrzebę wprowadzania samej instytucji europejskiego nakazu wykonania w sytuacji, w której praktyczne trudności w stosowaniu przekazywania skazanych na podstawie Konwencji RE z 1983 r., w tym zwłaszcza czasochłonność i długotrwałość procedur, mogłyby zostać rozwiązane lepiej i skuteczniej dzięki usprawnieniu współpracy państw członkowskich UE w ramach III filaru. Komitet zwró-

cił się więc do rządu o wyjaśnienie powodów, dla których sytuacja w sferze przekazywania skazanych nie mogła zostać naprawiona bez uciekania się do metod i środków mniej drastycznych. Komitet nie znalazł usprawiedliwienia dla traktowania skazanego w sposób surowszy, tylko dlatego że podjęto decyzję o przymusowym przekazaniu go organom innego kraju. W konkluzji przyjął więc, że pomysł przymusowego przekazywania jest nie do zaakceptowania.

Sprawa wróciła pod obrady Komitetu na jesieni 2006 r., kiedy na początku października minister spraw wewnętrznych zwrócił się o opinię w przedmiocie znowelizowanego projektu decyzji ramowej. Powołując się na protokół dodatkowy z 1997 r. do Konwencji RE z 1983 r., dopuszczający przymusowe przekazanie w dwóch przypadkach (deportacja po odbyciu kary oraz ucieczka w trakcie jej odbywania), minister wyjaśnił, że projekt nowej decyzji ramowej jest oparty na idei leżącej u podstaw rozwiązania przyjętego w protokole, rozszerzając zakres zastosowania. Odnosząc się wprost do kwestii przymusowego przekazywania, minister przekonywał, że zdaniem rządu JKM przekazanie bez wymagania uprzedniej zgody skazanego nie stanowi środka przymusu. Rząd wyraził przekonanie, że lepiej zarówno dla państwa, jak i skazanego, kiedy odbywa on karę w kraju, w którym zostanie zwolniony z zakładu karnego. Ponadto skazany nie powinien móc – przez odmowę wyrażenia zgody na to działanie – skutecznie zablokować przekazania opartego na odpowiednim instrumencie prawnym i uzgodnionego we właściwym trybie między rządami obu zainteresowanych państw. (Czytając ten fragment stanowiska rządu brytyjskiego, trudno oprzeć się wrażeniu, że skazany – człowiek! – traktowany jest tutaj nie w sposób podmiotowy, lecz jako przedmiot działań władz państwowych, który przemieszczany jest z miejsca na miejsce gwoli wygody i interesów rządu.)

W odpowiedzi na zastrzeżenia, jakie budziła możliwość narażenia skazanego przekazanego wbrew jego woli z jednego kraju do drugiego na przebywanie w więzieniu dłużej niż miałoby to miejsce w przypadku pozostawienia go w państwie skazania, przytoczono wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Mairold Veermae v. Finland*.[22] Chodziło o skazanego, który został przymusowo przekazany z Finlandii do Estonii na podstawie wspomniane-

[22] Mairold Veermae przeciwko Finlandii, skarga nr 38704/03, decyzja IV Izby z 15.03.2005, http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Case-law+information/Lists+of+judgments

go protokołu dodatkowego do Konwencji RE z 1983 r. W rezultacie musiał odbyć dłuższą karę pozbawienia wolności niż ta, którą odbyłby w więzieniu fińskim. Wprawdzie Trybunał nie dopatrzył się naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, niemniej stwierdził w uzasadnieniu wyroku, że „nie może wykluczyć takiego naruszenia", gdyby przymusowe przekazanie skutkowało rażąco dłuższym odbywaniem kary.

W obronie propozycji decyzji ramowej minister zwracał uwagę, że zezwala i umożliwia ona krajom członkowskim UE wzięcie pod uwagę regulacji prawnych dotyczących zwalniania więźniów z zakładów karnych, w szczególności określających datę zwolnienia, w tym warunkowego przedterminowego zwolnienia, przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu. Zapewnił, że jego zdaniem jest „nieprawdopodobne", aby skazany przekazany za granicę przez organy angielskie bez swojej zgody był zmuszony do odbywania dłuższej kary niż w przypadku pozostania w więzieniu Zjednoczonego Królestwa. Przyznał jednak, że w rzeczywistości los skazanego leży w rękach władzy wykonawczej i potencjalnie takie niebezpieczeństwo istnieje. Dodał równocześnie, że jego zdaniem taka groźba nie powinna sama w sobie stanowić przeszkody na drodze do przekazania. Na koniec wyraził przekonanie, że decydując o przekazaniu bądź jego odmowie, organy brytyjskie będą rozpatrywać wniosek na podstawie przesłanek merytorycznych z uwzględnieniem okoliczności każdej konkretnej sprawy, biorąc pod uwagę zdanie skazanego, skutki przekazania w odniesieniu do jego zwolnienia oraz orzecznictwo Trybunału w Strasburgu.

Nie bez znaczenia dla oceny dokonanej przez Komitet podczas drugiej debaty były zmiany wprowadzone do pierwotnego tekstu propozycji decyzji ramowej w negocjacjach w 2006 r., a także modyfikacje zaproponowane przez Parlament Europejski. Mimo to zasadniczy element („kamień węgielny") przyszłej decyzji ramowej pozostał taki sam. I to właśnie podkreślił Komitet w swojej drugiej opinii z 2006 r., trafnie uznając, że względy humanitarne stanowią istotę i fundamentalną przesłankę instytucji przekazywania skazanych między państwami. Z tego powodu nie sposób zrozumieć, jak poszanowanie dla tych zasad można pogodzić z systemem, który zakłada przymusowe przekazanie skazanych do krajów, do których oni nie chcą się udać.

Komitet zwrócił uwagę, że wprawdzie proponowana decyzja ramowa uwzględnia resocjalizację skazanego (czemu po zmianach daje wyraz w preambule), niemniej zwraca się do ministra o wyja-

śnienie, jak tę ideę będzie można urzeczywistnić w przypadku, gdy skazany zostaje przekazany wbrew swojej woli – a jak można zakładać, także wbrew swoim interesom. Komitet nie jest odosobniony w wyrażonej opinii, że trudno pojąć, jak organy państwa przekazującego – przy założeniu działania w sposób racjonalny – mogą zapewnić i doprowadzić do tego, że wykonanie wyroku w kraju, do którego skazany nie chce się udać, mimo wszystko ułatwi tam jego resocjalizację.

Oprócz kwestii zgody skazanego w kontekście fundamentalnej przesłanki przekazania (względy humanitarne połączone z resocjalizacją) Komitet zakwestionował także rezygnację z wymagania podwójnej przestępności. I znowu trudno odmówić racji członkom Komitetu, którzy zwrócili uwagę, że wprawdzie obowiązująca ustawa z 1984 r. nie wymaga spełnienia tego warunku,[23] ale nie można przeoczyć, iż jest ona oparta na zasadzie zgody skazanego. Mamy zatem do czynienia z zupełnie innymi jakościowo sytuacjami, których nie wolno stawiać na równi. Przymusowe przekazanie różni się wszak w sposób zasadniczy od przekazania dobrowolnego, kiedy sam skazany może zgłosić stosowny wniosek. W efekcie Komitet zwrócił się o wyjaśnienie sytuacji prawnej skazanego, przekazanego z innego kraju UE, za czyn, który nie stanowi przestępstwa w świetle prawa angielskiego. W pełni zasadne jest pytanie, jaka jest w takiej sytuacji nie tylko podstawa prawna, ale także racje (moralne, polityczne itp.) usprawiedliwiające pozbawienie wolności skazanego za tego typu czyn, a przekazanego wbrew jego woli?

Opinia Komitetu Izby Gmin to niejedyny głos sprzeciwu wobec propozycji decyzji ramowej. Pomysł przekazywania skazanych wbrew ich woli potępiła kategorycznie najbardziej zasłużona w dziedzinie opieki nad więźniami za granicą angielska organizacja pozarządowa Prisoners Abroad. W oficjalnym liście do Centralnego Zarządu Więziennictwa w czerwcu 2005 r. kierownictwo tego stowarzyszenia zwróciło uwagę, że nowa inicjatywa unijna stoi w wyraźnej sprzeczności z silną i coraz powszechniejszą tendencją do swobodnego przemieszczania się ludzi w obrębie UE i urzeczywistniania idei obywatelstwa europejskiego. Działanie polegające na „automatycznej repatriacji" opartej na kryteriach czysto formalnych (paszport) jest krótkowzroczne i stworzy znacznie więcej problemów natury ekonomicznej, społecznej i psychologicznej.

[23] M.Płachta, *Przekazywanie...,* op.cit., s.430-433.

5. Próba oceny

Niezależnie od wszelkich różnic i odmienności w sposobie uregulowania poszczególnych elementów składowych przekazywania skazanych geneza i dotychczasowy rozwój tej instytucji na świecie nie pozostawiają najmniejszej wątpliwości, że istotą wspólną wszystkim instrumentom, zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, są względy humanitarne i resocjalizacyjne, które leżą u podłoża tej formy współpracy. Ryzykując niewielkie uproszczenie, można powiedzieć, że nie ma przekazywania skazanych bez humanitaryzmu i resocjalizacji. A w każdym razie tego przekazywania, które jest przedmiotem postanowień traktatów międzynarodowych i przepisów ustawodawstwa wewnętrznego. Przy tym należy wyraźnie zaznaczyć, że ta idea nie wyczerpuje się w warstwie słownej w postaci deklaracji celów przyświecających umawiającym się stronom, lecz wywiera przemożny wpływ na kształt przyjętych rozwiązań prawnych.

Fundamentalne znaczenie ma tutaj sposób traktowania skazanego. Wyraża się on w przyznaniu mu statusu podmiotu w postępowaniu zmierzającym do przekazania go z jednego państwa do drugiego, a nie przedmiotu arbitralnych działań organów władzy podejmowanych dla osiągnięcia doraźnych celów. Podmiotowość skazanego najpełniej wyraża się w przysługującym mu uprawnieniu do przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do przekazania, przy czym zarówno zgoda, jak i odmowa udzielenia zgody są wiążące dla właściwych organów państwa skazania. Prawidłowość tej zgody (bądź jej odmowy) jest z reguły obwarowana wieloma gwarancjami proceduralnymi.[24] Ponadto przekazywanemu przysługuje wiele innych uprawnień chroniących jego interesy i zapewniających mu możliwość aktywnego włączenia się w proces integracji ze społeczeństwem w kraju wykonania kary.[25]

Analiza zawetowanej przez Polskę propozycji Rady UE przez pryzmat przedstawionego tutaj pryncypialnego założenia instytucji przekazywania skazanych ujawnia istotną odmienność proponowanego rozwiązania od dotychczasowego modelu. Wprawdzie projekt decyzji ramowej wspomina w jednym krótkim punkcie preambuły

[24] Mechanizmy weryfikacji zgody oraz orzecznictwo sądów amerykańskich w tej materii omawia M.Płachta, *Przekazywanie...*, op.cit., s.552-567.

[25] M.Płachta, *Human Rights Aspects of the Prisoner Transfer in a Comparative Perspective*, „Louisiana Law Review", 1993, t. 53, s.1043-1089.

o resocjalizacji, jednak deklaracja ta nie znajduje odzwierciedlenia w dalszych postanowieniach tego aktu. Lektura preambuły dowodzi natomiast, że punkt ciężkości został przeniesiony na ideę wzajemnego uznawania, która – poczynając od szczytu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. – traktowana jest jako kamień węgielny wewnątrzunijnej współpracy zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych (mimo braku odpowiedniej podstawy prawnej w obecnie obowiązującym Traktacie UE). Jej wyrazem jest m.in. europejski nakaz aresztowania i wydania.[26] W przyjętym w 2000 r. programie środków mających na celu wprowadzenie w życie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych Rada wezwała do dokonania oceny potrzeb w zakresie nowoczesnych mechanizmów wzajemnego uznawania prawomocnych wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności (środek 14) oraz w zakresie rozszerzenia stosowania zasady przekazywania skazanych w celu objęcia nią osób zamieszkałych w państwie członkowskim (środek 16).[27] Zawetowany projekt decyzji ramowej zmierza do realizacji tych środków.

Jest więc oczywiste, że na kształt zaproponowanych rozwiązań w sposób decydujący wpłynęła inna perspektywa spojrzenia na przekazanie skazanego. Niezbędne jest zatem ustalenie relacji między koncepcją wzajemnego uznawania w rozumieniu nadanym jej w UE a względami humanitarnymi i resocjalizacją leżącymi u podstaw dotychczasowej instytucji. Wspomniana Zielona Księga z 2004 r. nie tylko nie widzi antynomii między tymi ideami, ale nawet wychodzi z założenia, że mogą się wzajemnie wspierać i wzmacniać. Jednak nie tyle chodzi o dywagacje w kategoriach teoretyczno-abstrakcyjnych, ile o to, która idea znajduje konkretny wyraz w proponowanych przepisach. Nietrudno się domyślić, że decydującym testem jest stosunek do podmiotowości skazanego, a jeszcze ściślej do wymagania jego zgody na przekazanie. Już w 1885 r. proponowano, aby zagwarantować skazanemu „prawo wyboru" w umowie międzynarodowej zanim zostanie przekazany do innego państwa, ponieważ może on mieć uzasadnione powody do odbycia

[26] Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, O.J., L 2002/190, 18.07.2002, s.1.

[27] Rada Unii Europejskiej, Program przedsięwzięć ukierunkowanych na wdrożenie zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach karnych (2001/C 12/02), O.J., C 12/10, 15.01.2001.

kary w państwie skazującym.[28] W rzeczywistości istnieje wiele różnych przesłanek stanowiących aksjologiczną podstawę wymagania zgody skazanego. Wszystkie sprowadzają się do tezy, że beneficjentem jest tutaj przede wszystkim skazany, a nie państwo. Odróżnia to w sposób zasadniczy tę instytucję od ekstradycji i deportacji, które nie są, oczywiście, uzależnione od zgody zainteresowanego. Chociaż można wskazać istotne argumenty odwołujące się do interesu publicznego, które przemawiają za tym, by skazany odbywał karę w ojczyźnie, to nie dojdzie do poważnego naruszenia tego interesu, jeśli skazany odbywa karę w obcym kraju (za swoją zgodą).

Przegląd międzynarodowych instrumentów i ustawodawstwa wewnętrznego w perspektywie historycznej dowodzi z jednej strony odchodzenia od przymusowego przekazania, a z drugiej – tendencji do uzależniania przekazania od zgody skazanego.[29] Spośród traktatów wielostronnych zgodę pomija Europejska konwencja o międzynarodowej mocy wyroków karnych z 1970 r., Konwencja berlińska z 1978 r. oraz Konwencja arabska z 1983 r. Nie jest ona wymagana także w regionie skandynawskim. Model realizowany w ramach Rady Europy jest oparty na dobrowolnym przekazaniu. Wprawdzie protokół dodatkowy z 1997 r. dopuszcza możliwość przekazania bez zgody w dwóch przypadkach (ucieczka z więzienia oraz nakaz deportacji), jednak to wyjątkowe postanowienie jedynie potwierdza ogólną regułę. Tymczasem zawetowany projekt decyzji ramowej odwraca te relacje: co do zasady rezygnuje z wymagania zgody skazanego, pozostawiając ją jedynie wyjątkowo w przypadku przekazania skazanego z państwa skazującego do państwa, z którym łączą go ścisłe więzi – inne niż obywatelstwo i domicyl. Ponadto zgoda byłaby wymagana w razie przekazania skazanego, który posiada w państwie skazującym stałe miejsce zamieszkania.

Takie rozwiązanie nie budzi szczególnego zdziwienia w świetle wyraźnej deklaracji autorów projektu zawartej w preambule, która stwierdza, że państwa członkowskie UE powinny „pójść dalej" niż Rada Europy w tej dziedzinie. Domagają się oni uznania, że na każdym kraju spoczywa obowiązek zajęcia się zarówno własnymi obywatelami, jak i osobami na stałe zamieszkującymi na jego terytorium, którzy zostali prawomocnie skazani na karę pozbawienia

[28] E.Brusa, *Report presented at the Third International Penal and Penitentiary Congress in Rome, Actes du Congrés pénitentiaire international*, Rzym 1887, t. I, s.320.

[29] Zob. szerzej: M.Płachta, *Przekazywanie...*, op.cit., s.531-552.

wolności w innym kraju członkowskim – „niezależnie od ich zgody". W istocie więc projekt zakłada przymusowe przekazanie w podwójnym sensie: zarówno bez zgody samego skazanego, jak i państwa przyjmującego. W sensie praktycznym niczego nie zmienia art. 5, który stwarza skazanemu dość słabą szansę („w razie możliwości") wyrażenia swojej opinii w przedmiocie przekazania, którą organ państwa skazującego bierze pod uwagę. Natomiast państwo wykonujące mogłoby zwolnić się z obowiązku przyjęcia skazanego tylko w siedmiu enumeratywnie wymienionych przypadkach (fakultatywne podstawy odmowy).

Kolejna kwestia, która budzi pewne wątpliwości (z punktu widzenia reguł spójności) na gruncie projektu, dotyczy idei obywatelstwa europejskiego (unijnego), przy czym należy podkreślić, że nie mówimy tutaj o jakiejś koncepcji o charakterze teoretyczno-abstrakcyjnym, lecz o czymś bardzo wymiernym. Takie stanowisko znalazło wyraz w Programie Haskim przyjętym przez Radę Europejską w 2004 r.[30] Rada potwierdziła, że prawo wszystkich obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich jest głównym [podkreśl. – M.P.] prawem wynikającym z obywatelstwa Unii. Praktyczne znaczenie obywatelstwa Unii będzie wzmocnione przez pełne wdrożenie dyrektywy 2004/38, w której zawarto uproszczone i bardziej przejrzyste przepisy wspólnotowe w tej dziedzinie.[31] W konsekwencji trzeba przyjąć, że uregulowanie krajowe, które stawia w mniej korzystnej sytuacji część swoich obywateli tylko z tego powodu, że korzystają ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 TWE każdemu obywatelowi Unii.[32] Takie ograniczenie może być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych przesłankach interesu ogólnego i proporcjonalne do słusznego celu, jaki realizuje prawo krajowe.

[30] Rada Europejska, Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (2005/C 53/01), Dz.Urz. UE, C 53/1, 3.03.2005.

[31] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i przebywania w obrębie terytorium państw członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 oraz uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, O.J., L 158, 30.04.2004, s.77.

[32] Tak też orzekł ETS w sprawach C-224/98 D'Hoop (O.J., C 233/1, 28.09.2002) oraz C-406/04 De Cuyper. (Dz.Urz. UE, C 224/6, 16.09.2006).

Ciekawe, że w aksjologicznym uzasadnieniu decyzji ramowej wprowadzającej europejski nakaz aresztowania powoływano się właśnie na instytucję obywatelstwa europejskiego dla usprawiedliwienia wydawania własnych obywateli. Natomiast autorzy obecnego projektu po raz kolejny odwracają relacje między tymi pojęciami. Trudno oprzeć się wrażeniu, że u podłoża leżą względy celowościowe. Pytanie tylko, czy można aż tak naginać instytucję o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli i całej Wspólnoty.

Ogólnie można powiedzieć, że zaproponowany mechanizm mieści się między klasyczną formą przekazania skazanych jako formą współpracy międzynarodowej a środkiem administracyjnym o charakterze penitencjarnym stosowanym w postępowaniu, które nosi cechy trybu uproszczonego i przyspieszonego. Z uwagi na występujące w jego treści niekonsekwencje trudno go zaakceptować bez zastrzeżeń. Na koniec nie można nie odnotować pewnego paradoksu: w „czasach słusznie minionych" przymusowe przekazanie skazanych było traktowane jako metoda niedemokratyczna i nieodpowiadająca prawom człowieka, stąd strony Konwencji berlińskiej wprowadzały u siebie dodatkowy wymóg uzyskania zgody. Dlaczego więc teraz Polska ma wracać do rozwiązania, z którym dopiero niedawno się rozstała? Czy rzeczywiście w obrębie 27 krajów członkowskich UE nastąpiły tak istotne zmiany jakościowe, że uzasadniają narzucanie każdemu z nich instytucji wymagającej pełnego zaufania jako podstawy koncepcji „wzajemnego uznawania"?

Niewykluczone jednak, że mówienie i pisanie o pryncypiach w tej dziedzinie stanowi jedynie temat zastępczy. Skoro bowiem brak rzeczowej odpowiedzi na wysuwane zastrzeżenia, to być może prawdziwy powód determinacji rządów wielu państw tkwi w tym, co ujawnił brytyjski minister spraw wewnętrznych w liście do Komitetu Prawa Europejskiego Izby Gmin. Przytoczył dane statystyczne, z których wynikało, że na koniec czerwca 2006 r. w więzieniach JKM przebywało 2348 skazanych cudzoziemców, podczas gdy jedynie 801 Brytyjczyków odbywało takie kary za granicą. Minister nie ukrywał więc, że rząd zamierza poczynić oszczędności dzięki nowemu rozwiązaniu. Kwintesencją może być retoryczne pytanie: skoro więc niektóre państwa mocno stoją w tej sprawie po stronie swoich interesów, kto może odmówić Polsce prawa, by równie zdecydowanie bronić własnych?

Abstract

Transfer of prisoners in the European Union: *sui generis* model or a creative development of a traditional system?

The Council of the European Union is about to adopt a new Framework Decision on application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the EU. The author examines its provisions and solutions in the light of fundamental principles, ideas and goals underlying prisoner transfer between States. The analysis starts with a premise that transfer of prisoners is a form (modality) of international cooperation in criminal matters. The existing network of international instruments establishing this form of cooperation has predominantly regional nature. The author concludes that reliance on purely formal aspect, such as prisoner's nationality and/or passport, runs counter the growing trend towards developing and promoting a different idea, that of "European nationality", founded upon the freedom of movement of people across EU. Such a strong emphasis on nationality in the proposed Framework Decision seems inconsistent with the rationale behind the European Arrest Warrant where this concept was diminished and treated as old-fashioned and no longer relevant. Traditionally, it has been commonly assumed that prisoner transfer instruments are predominantly humanitarian in nature. Therefore, if a prisoner transfer scheme is not meant to serve the convenience of administrative authorities only, the offender's consent must be required. A sentenced person should be the ultimate judge as to whether to transfer or not. Undoubtedly, his/her consent is of paramount importance. By rejecting the consent, the humanitarian and rehabilitation considerations have been lost in the process.