

Michał Plachta *

Konwencja Unii Europejskiej z 1996 r. o ekstradycji

1. Wprowadzenie

Chociaż ekstradycja jest najbardziej pożądanym instrumentem służącym do wydawania pomiędzy państwami osób oskarżonych o popełnienie przestępstw oraz skazanych – a to z uwagi na zapewnienie w najszerszym zakresie zgodności z obowiązującymi procedurami, jak również najpełniejsze zagwarantowanie praw procesowych ekstradowanego i poszanowania suwerenności państwa – nie jest ona jednak środkiem najbardziej efektywnym i skutecznym.¹ Obserwacja ta zachowuje swoją aktualność również na kontynencie europejskim, gdzie system ekstradycyjny oparty jest w przeważającej mierze na Europejskiej Konwencji o Ekstradycji z 1957 r. (dalej EKE).² W praktyce okazał się on uciążliwy, skomplikowany i kosztowny, a oparte na nim postępowanie w sprawie wydania – długotrwałe i zbiurokratyzowane. Z czasem okazywało się oczywiste, że model ten staje się nie tylko niewydolny, ale przede wszystkim coraz bardziej nieadekwatny do rzeczywistości.

Można wskazać na dwie najważniejsze przyczyny tego stanu rzeczy: po pierwsze, ekstradycja, podobnie jak wszystkie pozostałe formy międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, podlega dynamicznej ewolucji i rozwojowi, podczas gdy postanowienia przyjęte w 1957 r. nie odzwierciedlają nowych rozwiązań, zaś dwa protokoły dodatkowe i kilka rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy w tej sprawie nie przyniosły oczekiwanej poprawy sytuacji. Po

* Prof. dr hab. **Michał Plachta** – Katedra Prawa Karnego Procesowego i Kryminologii, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Dowodem na to są choćby dość często pojawiające się w prasie doniesienia o przypadkach, w których środek ten zawiodł. Por. M. Suchowiejko, *Wolność zamiast ekstradycji*, „*Rzeczpospolita*”, nr 171/1998. Zob. szerzej H. Woods, *Extradition: Evaluating the Development, Uses and Overall Effectiveness of the System*, „*Regent University Law Review*”, no. 3/1993, s.43-72.

² D. Poncet, P. Gully-Hart, *Extradition: The European Model w: International Criminal Law*, red. M.Ch. Bassiouni, New York 1986, s.461-505.

drugie, lata 80. i 90. przyniosły nowe trudne wyzwania w postaci konieczności podjęcia wspólnej walki państw z coraz bardziej niebezpiecznymi i zorganizowanymi formami przestępczości.

Spośród szeregu konkretnych czynników, które bezpośrednio kształtowały ten niekorzystny obraz, trzeba przytoczyć następujące: definicja i określenie przestępstwa ekstradycyjnego, dalsza ekstradycja do państwa trzeciego, kanały porozumiewania się i przekazywania wniosków i dokumentów, uwierzytelnianie dokumentów oraz zasada specjalności.³ Jednak grupę najpoważniejszych „zatorów” na drodze do sprawnego funkcjonowania tej instytucji w praktyce stanowią tzw. przeszkody ekstradycyjne,⁴ a więc okoliczności pozwalające na odmowę wydania, a wśród nich zwłaszcza, obywatelstwo oskarżonego (skazanego), polityczny charakter przestępstwa, przestępstwa finansowe, amnestia oraz przedawnienie ścigania i wykonania kary.⁵ Te względy, odciskając swoje negatywne piętno na procesie decyzyjnym w odniesieniu do ekstradycji, czyniły ją coraz mniej atrakcyjnym środkiem w oczach rządów, a tym samym zmniejszały jej skuteczność. Nie może więc dziwić, że rodzące się tutaj frustracje znajdowały swoje ujście m.in. w podejmowaniu różnego rodzaju działań zmierzających do obejścia rygorów ekstradycji i w ten sposób zneutralizowania choćby niektórych spośród wymienionych ograniczeń.⁶

Z uwagi na kluczowe znaczenie ekstradycji w całym systemie międzynarodowej współpracy w zwalczaniu przestępczości, zwłaszcza w zakresie poważniejszych naruszeń prawa, przedstawiona pokrótce sytuacja stanowiła wyzwanie, które od początku lat 90. zostało podjęte przez Radę Unii Europejskiej. W poczuciu wagi tego problemu i coraz bardziej widocznych niebezpieczeństw płynących z utrzymywania dotychczasowego *status quo*, Rada postanowiła zająć się tą problematyką. Począwszy od 1993 r. został opracowany program, który przewidywał wszechstronną i wieloaspektową analizę istniejącej procedury ekstradycyjnej, zwłaszcza pod kątem zarówno wymagań formalnych, jak i warunków prawnomaterialnych, w celu uczynienia jej prostszą i szybszą, co przyczyniłoby się do ułatwienia w udzielaniu ekstradycji. Ministrowie sprawiedliwości państw członkowskich UE uznali osiągnięcie poprawy w tym zakresie za priorytetowe zadanie w obrębie wymiaru sprawiedliwości i spraw

³ Zob. P.Gully-Hart, *Loss of Time Through Formal and Procedural Requirements in International Cooperation*, „*Revue internationale de droit pénal*”, no. 62/1991, s.245-266.

⁴ Szerzej M.Płachta, *Human Rights in the Context of Extradition* (w druku).

⁵ Zob. B.Swart, *Refusal of Extradition and the United Nations Model Treaty on Extradition*, „*Netherlands Yearbook of International Law*”, 1992, s.175-219.

⁶ P.O'Higgins, *Unlawful Seizure and Irregular Extradition*, „*British Yearbook of International Law*”, 1960, s.279-320; S.Coren, *Disguised Extradition and Abuse of Process*, „*Law Quarterly Review*”, no. 110/1994, s.393-399.

wewnętrznych.⁷ Do tej pory zostały podjęte dwa kroki w tym kierunku. Stanowią je: Konwencja o Uproszczonej Procedurze Ekstradycyjnej sporządzona 10 marca 1995 r. oraz Konwencja dotycząca Ekstradycji sporządzona 27 września 1996 r.⁸ Pierwsza z nich, opracowana na bazie art. K.3.2 (c) Traktatu o Unii Europejskiej, była pierwszą konwencją przyjętą w ramach Tytułu VI.

Oba instrumenty wprowadzają szereg zmian do systemu ekstradycyjnego i uważane są za wiążące wytyczne, według których winny zostać ustanowione nowe standardy i procedury w tej dziedzinie. Położenie nacisku na intensyfikację i skuteczność współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępczości spowodowało kilka następstw, w tym m.in. pewne rozluźnienie wymagań proceduralnych i formalnych, wprowadzenie bezpośrednich form porozumiewania się właściwych organów oraz uproszczenie procedury.

W trakcie prac nad Konwencją z 1996 r. ustosunkowano się do tego problemu w ten sposób, że zgodnie uznano, iż daleko idące podobieństwa w sferze polityki karnej prowadzonej w państwach członkowskich UE, jak również ich wzajemne zaufanie do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (który gwarantuje prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) usprawiedliwiają modyfikację nawet podstawowych reguł ekstradycyjnych, jak np. warunki wydania, określenie przestępstwa ekstradycyjnego, przeszkody ekstradycyjne czy zasada specjalności.⁹ Równocześnie zdawano sobie sprawę z tego, że metodą „małych kroków”, czyli zabiegów kosmetycznych nie da się osiągnąć zamierzonych celów i jedynie śmiałe pociągnięcia będą skuteczne.

2. Rozwiązania przyjęte w Konwencji

2.1. Zakres Konwencji

Zgodnie z art. 1, celem Konwencji jest uzupełnienie a zarazem ułatwienie stosowania pomiędzy państwami członkowskimi UE następujących czterech instrumentów:

- (a) EKE,¹⁰
- (b) Konwencji Beneluksu o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1962 r. (dalej: Konwencja Beneluksu),

⁷ G.Vermeulen, T.Van der Beken, *Extradition in the European Union: State of the Art and Perspectives*, „*European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*”, no. 4/1996, s.207-208.

⁸ M.Płachta, *Recent Developments in the Extradition Law within the European Union and the New Polish Domestic Legislation*, „*Yearbook of Polish European Studies*”, vol. 2/1998, s.93-116.

⁹ G.Vermeulen, T. van der Beken, *Extradition*, op.cit., s.200-225.

¹⁰ Polska ratyfikowała EKE, która weszła w życie 13 września 1993 r. Tekst opublikowany w „*Dzienniku Urzędowym*”, nr 70/1994, poz. 307 i 308.

(c) Traktatu z Schengen,¹¹

(d) Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r. (dalej: EKZT).¹²

Dwa pierwsze traktaty można traktować jako „konwencje macierzyste” (bądź pierwotne) w stosunku do Konwencji UE z 1996 r., natomiast dwa pozostałe pełnią rolę instrumentów uzupełniających w stosunku do „konwencji macierzystych”. Uzupełniający charakter Konwencji pociąga za sobą szereg konsekwencji, spośród których trzeba wskazać następujące: po pierwsze, przepisy Konwencji nie stanowią samodzielnej podstawy do wydania; po drugie, wszystkie postanowienia wymienionych wyżej traktatów w sprawach nie uregulowanych w Konwencji UE z 1996 r. zachowują moc i podlegają stosowaniu; po trzecie, wszystkie deklaracje i zastrzeżenia zgłoszone przez państwa-sygnatariuszy wspomnianych traktatów zachowują aktualność również po wejściu w życie Konwencji UE z 1996 r., o ile dotyczą kwestii nie uregulowanych w nowej Konwencji. Po czwarte, jeśli jakieś zagadnienie jest unormowane równocześnie w jednym z wymienionych traktatów oraz w Konwencji UE z 1996 r., to w razie konfliktu pierwszeństwo należy dać postanowieniu Konwencji.

Jest rzeczą znamioną, że art. 1 nie wymienia Konwencji UE z 1995 r. o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej, chociaż wspomina ją preambuła. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie obu instrumentów będą one obowiązywać niezależnie od siebie, tym bardziej że Konwencja UE z 1996 r. znajdzie zastosowanie m.in. do spraw, w których osoba ścigana wyraziła zgodę na wydanie, a więc uregulowanych w Konwencji z 1995 r.

2.2. Przestępstwa ekstradycyjne

Art. 2 ust. 1 Konwencji znacznie rozszerza zakres przestępstw ekstradycyjnych. Tradycyjnie bowiem przyjmuje się, że tam, gdzie nie stosuje się metody enumeracji, standardowym progiem dolnego zagrożenia karą jest pozbawienie wolności, którego górna granica nie jest niższa niż rok.¹³ Tak też jest w EKE (art. 2 ust. 1) oraz w Traktacie z Schengen (rozdział 4). Co istotne, wymaganie to odnosi się do ustawodawstwa obu państw zaangażowanych w postępowanie ekstradycyjne.¹⁴ Wyjątkowo próg ten może być nawet jeszcze

¹¹ Ściślej mówiąc, jest to Konwencja z 19 czerwca 1990 r.

¹² Polska ratyfikowała EKZT, która weszła w życie 01.05.1996 r. Tekst opublikowany w „*Dzienniku Urzędowym*”, nr 117/1996, poz. 557.

¹³ M.Ch.Bassiouni, *Intrnational Extradition: United States Law and Practice*, Dobbs Ferry/Oceana 1996, s.95; G.Gilbert, *Aspects of Extradition*, Dordrecht 1991, s.38.

¹⁴ Taki próg przyjmowany jest też wśród państw Ameryki Łacińskiej. Znalazł on wyraz m.in. w art. 18, ust. 2, lit. a traktatu o międzynarodowym prawie karnym podpisanym w Montewideo w 1888 r. i znowelizowanym w 1940 r. Zob. tekst w „*American Journal of International Law*”, nr 37/1943, s.122.

wyższy – tak np. wśród krajów członkowskich Commonwealthu wynosi on 2 lata.¹⁵

O ile początkowo delegaci byli skłonni obniżyć wspomniany próg do 6 miesięcy, aby zmaksymalizować dostępność tej instytucji oraz upowszechnić jej używanie w praktyce organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości,¹⁶ o tyle ostatecznie zwyciężyła jednak powściągliwość, wyrażająca się w tym, że wprowadzone zostało zróżnicowanie: dla państwa wzywającego utrzymano próg 12 miesięcy pozbawienia wolności (albo środka zabezpieczającego), natomiast dla państwa wezwanego obniżono go do 6 miesięcy. Przyjęte rozwiązanie należy oceniać pozytywnie. Dopuszczenie możliwości składania przez państwa wniosków ekstradycyjnych z powodu przestępstw zagrożonych niższymi karami mogłoby spowodować sięganie po ten instrument w stosunkowo błahych sprawach, których waga nie usprawiedliwia uruchamiania tego mechanizmu międzynarodowego.¹⁷ Ponadto twórcy Konwencji zastrzegli, iż wydania nie wolno odmówić tylko na tej podstawie, że ustawodawstwo państwa wezwanego nie przewiduje takiego samego typu środka zabezpieczającego, jak prawo państwa wzywającego (art. 2 ust. 2).

Stosownie do art. 17 Konwencji zastrzeżenia nie są dopuszczalne wobec art. 2. Równocześnie warto podkreślić, że afirmuje on co do zasady jeden z kanonów prawa ekstradycyjnego w postaci wymagania tzw. podwójnej karalności (przestępności) czynu,¹⁸ jakkolwiek już w następnym przepisie czyni w nim wyłom.

2.3. Zmowa przestępcza i związek przestępczy

Art. 3 Konwencji ustanawia wyjątek od fundamentalnej dla całego systemu ekstradycji zasady podwójnej karalności (przestępności). Twórcy Konwencji doszli jednak do wniosku, że tę cenę trzeba zapłacić, bowiem bez przełamania tej zasady ekstradycja staje się coraz bardziej nieskutecznym i bezużytecznym

¹⁵ Został on określony w traktacie Commonwealthu o wydawaniu zbiegłych przestępców z 1966 r. (ze zmianami w 1990 r.). Zob. *Commonwealth Scheme for the Rendition of Fugitive Offenders*, „*Commonwealth Law Bulletin*”, 1990, s.1036. Taki też próg przyjęty został w nowej Inter-Amerykańskiej Konwencji o Ekstradycji podpisanej w Caracas w 1981 r. – por. *Inter-American Convention on Extradition*, OAS T.S. no. 60.

¹⁶ Zob. Council no. 7456/94, 14.06.1994; JUSTPEN no.41, s.2-4.

¹⁷ Na marginesie warto dodać, że według ustalonego orzecznictwa sądowego w krajach anglosaskich, w tym zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, błahy charakter przestępstwa wskazanego we wniosku ekstradycyjnym stanowi jedną z podstaw odmowy wydania. Zob. *Fernandez v. Government of Singapore*, (1971) All ER 691.

¹⁸ Zob. M. Płachta, *The Role of Double Criminality in International Cooperation in Penal Matters*, w: *Double Criminality. Studies in International Criminal Law*, ed. N. Jareborg, Uppsala 1989, s.111; L. Gardocki, *Podwójna przestępność czynu w prawie ekstradycyjnym w: Problemy Nauk Penalnych. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego*, 1996, s.69.

narzędziem w walce z najgroźniejszym rodzajem przestępczości, a mianowicie z przestępczością zorganizowaną. Sytuacja stała się tym bardziej dramatyczna, że zjawisko to ma już wymiar międzynarodowy i dla jego zwalczania konieczne są nowe, bardziej wyrafinowane środki i narzędzia.¹⁹

Art. 3 wychodzi więc naprzeciw frustracji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości powodowanej częstymi odmowami wydania jedynie z tego powodu, że opis czynu zawarty we wniosku ekstradycyjnym nie odpowiada dokładnie ustawowym znamionom czynu zawartym w przepisie typizującym dane przestępstwo w ustawodawstwie wewnętrznym państwa wezwanego. Do powszechnie znanych różnic w dziedzinie prawa karnego pomiędzy państwami członkowskimi UE doszły jeszcze różnice pomiędzy legislacyjnym ujęciem różnorodnych form związków przestępczych w jednych krajach a postaciami zmowy przestępczej – w innych.²⁰ Sytuacja ta poważnie osłabia międzynarodową współpracę w sprawach karnych, eliminując ekstradycję w tych sprawach, w których była ona szczególnie potrzebna – na przeszkodzie staje bowiem zasada podwójnej karalności (przestępności), i to nawet wówczas, gdy nadaje się jej bardzo liberalną wykładnię opartą nie na ekwiwalentności elementów prawnych, w tym zwłaszcza odrzucając *nomem iuris* jako szczególnie nieprzydatne kryterium, lecz na okolicznościach faktycznych czynu.²¹

Twórcy Konwencji UE z 1996 r. wprowadzili zdecydowali się na wprowadzenie w art. 3 *expressis verbis* wyjątku od wspomnianej zasady afirmowanej w „konwencjach macierzystych”, tj. w EKE (art. 2) oraz w Konwencji Beneluxu (art. 2), tym niemniej uczynili to pod dwoma warunkami, które muszą być spełnione kumulatywnie: po pierwsze, przestępstwo musi być w prawie państwa wzywającego zagrożone karą pozbawienia wolności albo środkiem zabezpieczającym na okres co najmniej 12 miesięcy;²² po drugie, zakres tego wyjątku ograniczony jest *ratione criminis* poprzez wymaganie, aby zmowa przestępcza albo związek przestępczy miały na celu popełnienie jednego lub kilku przestępstw, należących do jednej z następujących grup: (I) przestępstwa

¹⁹ Zob. M.Płachta, *Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych o Zwalczaniu Zorganizowanej Przestępczości Międzynarodowej*, „Prokuratura i Prawo”, nr 5/1998, s.15-32.

²⁰ Nt. doświadczeń amerykańskich dotyczących stosowania i interpretacji zasady podwójnej karalności (przestępności) w odniesieniu do przestępczości zorganizowanej zob. R.A.Martin, *Dual Criminality in Organized Crime Cases*, „Revue internationale de droit pénal”, vol. 62/1991, s.174-182; J.O.Hafen, *International Extradition: Issues Arising Under the Dual Criminality Requirement*, „Brigham Young University Law Review”, 1992, s.191-225.

²¹ Por. M.E.Tiger, *The Extradition Requirement of Double Criminality in Complex Cases: Illustrating the Rationale of Extradition*, „Revue internationale de droit pénal”, vol 62/1991, s.163-174.

²² Ściśle rzecz biorąc, formułowanie tego warunku w art. 3 nie było absolutnie konieczne, bowiem znajduje tutaj zastosowanie art. 2 Konwencji, zawierający ogólny wymóg dolnego progu karalności (właśnie 12 miesięcy kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego).

wymienione w art. 1 i 2 EKZT albo (II) jakiegokolwiek inne przestępstwa w dziedzinie handlu narkotykami i innych form zorganizowanej przestępczości bądź inne akty przemocy wymierzone przeciwko życiu, integralności fizycznej lub wolności człowieka, albo stwarzające zbiorowe zagrożenie dla ludzi.

Dla pełni obrazu oraz prawidłowej oceny unormowania przyjętego w Konwencji należy wymienić rodzaje przestępstw określonych w art. 1 i 2 EKZT, do których odwołuje się Konwencja:

- (a) przestępstwa, których dotyczy Konwencja o zwalczaniu bezprawnych aktów zajęcia statków lotniczych (Konwencja haska z 1970 r.);
- (b) przestępstwa, których dotyczy Konwencja o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (Konwencja montrealaska z 1971 r.);
- (c) poważne przestępstwa, polegające na zamachu na życie, integralność fizyczną lub wolność osób korzystających z ochrony międzynarodowej, w tym przedstawicieli dyplomatycznych;
- (d) przestępstwo polegające na uprowadzeniu, wzięciu zakładników albo na poważnym, bezprawnym uwięzieniu;
- (e) przestępstwo polegające na użyciu bomby, granatu, rakiety, automatycznej broni palnej albo bomby w formie listu lub paczki, jeżeli ich użycie zagraża osobom;
- (f) inne poważne przestępstwa przeciwko życiu, integralności fizycznej lub wolności osoby, polegające na użyciu innych aktów przemocy;
- (g) inne poważne przestępstwa przeciwko mieniu, jeżeli czyn spowodował niebezpieczeństwo publiczne dla ludzi;
- (h) usiłowanie popełnienia któregokolwiek z wymienionych przestępstw albo współdziałanie lub pomoc osobie, która popełnia takie przestępstwo.

W razie złożenia zastrzeżenia do art. 3 Konwencja przewiduje swoistą formę zasady *aut dedere aut punire*, polegającą na zobowiązaniu państwa do penalizacji określonych czynów tak, aby uzyskały one charakter i rangę przestępstw ekstradycyjnych. Obowiązek ten nie wyczerpuje się jedynie w sferze kryminalizacji, a więc uznania danego działania za przestępstwo przez ustawodawcę, lecz wkracza on również w dziedzinę kary – chodzi bowiem o zapewnienie dolnego progu zagrożenia tak, aby przestępstwo to spełniało podstawowy warunek przestępstwa ekstradycyjnego przewidziany w art. 2 Konwencji. Chodzi o zamknięcie luki w ustawodawstwie wewnętrznym, która na gruncie ekstradycji powodowałaby bezkarność sprawców najpoważniejszych i najgroźniejszych przestępstw.

Konwencja nie operuje przy tym pojęciami „związku przestępczego” ani „zмовы przestępczej”, lecz definiuje te mające podlegać kryminalizacji zachowania w następujący sposób:

- (a) czyn musi polegać na przyczynianiu się do popełnienia przez grupę osób, działających ze wspólnym zamiarem, jednego lub więcej przestępstw;
- (b) nie chodzi tutaj o popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa, lecz jedynie o grupę poważnych naruszeń prawa, w stosunku do których twórcy Konwencji zdecydowali się odejść od zasady podwójnej karalności (przestępności), a których rodzaje zostały wymienione wyżej;
- (c) przyczynianie się może mieć różny charakter i może przybrać różne formy; w szczególności nie musi ono polegać na współdziałaniu danej osoby w faktycznym popełnieniu przestępstwa, ani też nie jest wymagane, aby była ona formalnym „członkiem” zorganizowanej grupy; przyczynianie się nie musi mieć charakteru stałego – osoba może przyczyniać się okazjonalnie; przyczynianie się może polegać na udzielaniu właściwym sprawcom pomocy przed albo po popełnieniu przestępstwa;²³
- (d) od strony podmiotowej Konwencja wymaga, aby przyczyniający się działał z zamiarem oraz aby był świadomy albo celu i ogólnego charakteru działalności grupy, albo konkretnych jej zamierzeń, polegających na popełnieniu określonego przestępstwa czy przestępstw.

Przez lata wysiłki podejmowane na forum Unii Europejskiej w celu wypracowania wspólnej definicji przestępczości zorganizowanej oraz kryminalizacji przynależności do grupy przestępczej lub związku przestępczego kończyły się niepowodzeniem. Zasadniczą przeszkodą było stanowisko kilku państw (podzielane np. przez kraje skandynawskie), zgodnie z którym karalność członkostwa w grupie lub związku zagraża wolności zgromadzeń i organizacji. Ewentualne ustawodawstwo tego typu mogłoby zatem pozostawać w sprzeczności z odpowiednimi postanowieniami międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, np. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Inne państwa (np. Włochy i Francja) rozstrzygnęły ten dylemat na korzyść walki z przestępczością zorganizowaną, uchwalając akty prawne wprowadzające do prawa karnego nowe typy przestępstw np. *association des malfeteurs*, *associazione per delinquere*, *associazione di tipo mafioso*.

Po latach dyskusji i sporów, 19 marca 1998 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument („Wspólne Działanie”), który zawiera wspólną definicję grupy przestępczej oraz zobowiązanie państw członkowskich do podejmowania ścisłej współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Punktem wyjścia było stwierdzenie, iż coraz poważniejsze zagrożenia dla państw, ich systemu ekonomicznego i politycznego oraz samego społeczeństwa, jakie niosą z sobą różne formy i przejawy przestępczości zorganizowanej, włącznie z jej powiązaniami międzynarodowymi, wymagają współpracy wszystkich państw

²³ *Explanatory Report on the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, 97/C 191/03, s.16.*

w celu skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku. Z kolei możliwość podjęcia współpracy uzależniona jest od wypracowania wspólnego stanowiska wobec kryminalizacji udziału w działalności grup czy organizacji przestępczych. Ustalono, że za organizację przestępczą należy uznać stowarzyszenie, które wykazuje pewną trwałość czasową oraz strukturę wewnętrzną, składające się co najmniej z dwóch osób, które działają wspólnie z zamiarem popełnienia przestępstw zagrożonych karą co najmniej 4 lat pozbawienia wolności albo karą surowszą – niezależnie od tego, czy takie przestępstwa stanowią cel sam w sobie czy też są jedynie środkiem do osiągnięcia korzyści materialnych bądź wywierania wpływu na działalność organów publicznych (art. 1 ust. 1).

Zakres przedmiotowy (*ratione criminis*) zastosowania „Wspólnego Działania” został sprecyzowany poprzez odwołanie się do art. 2 i aneksu do Konwencji z 1995 r. w sprawie utworzenia Europolu,²⁴ które z kolei określają zasięg kompetencji tej organizacji, przyjmując jako kryterium rodzaj i typ przestępstwa. Rodzaje przestępstw przekazanych do właściwości Europolu wymienia art. 2 ust. 1 Konwencji. Należą do nich: terroryzm, nielegalny obrót narkotykami oraz inne poważne przestępstwa międzynarodowe, gdzie istnieją poszlaki wskazujące na to, że zaangażowana jest zorganizowana grupa przestępcza oraz przestępstwo dotyka dwóch lub więcej państw w taki sposób, że ze względu na jego skalę, wagę i skutki wymaga ono wspólnego działania państw członkowskich. Ponadto Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 2 ust. 2 Konwencji i Tytułu VI Traktatu o UE, może upoważnić Europol do działania w sprawach o inne przestępstwa kryminalne enumeratywnie wymienione w aneksie do Konwencji.

Ustalenia o charakterze definicyjnym zawarte w art. 1 dokumentu z 1998 r. stanowiły jedynie podstawę dla najistotniejszego kroku w skoordynowanych wysiłkach na rzecz ścigania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, czyli zobowiązania do kryminalizacji określonych zachowań w ustawodawstwie wewnętrznym. Z uwagi na zasadnicze różnice istniejące w tym względzie nawet w obrębie państw członkowskich UE, a zwłaszcza praktycznie nie do pokonania przepaść pomiędzy systemem prawa kontynentalnego a *common law*, obowiązek kryminalizacji ujęty został w art. 2 „Wspólnego Działania” alternatywnie. Przepis ten wymaga od państwa zapewnienia w jego prawie krajowym uznania za przestępstwo i zagrożenia odpowiednio surową karą co najmniej jednego z następujących dwóch rodzajów zachowania:

- (a) postępowania osoby, która działając z zamiarem i świadomością albo ogólnego celu i przestępczego charakteru organizacji, albo konkretnego celu w postaci zamiaru popełnienia danych przestępstw, aktywnie uczestniczy w:

²⁴ *Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)*, 26.7.1995 r., „Official Journal”, C 316/1, 1995.

- przestępczej działalności organizacji zdefiniowanej w art. 1 tego dokumentu, choćby nawet osoba ta nie brała bezpośredniego udziału w popełnieniu danych przestępstw oraz, stosownie do zasad odpowiedzialności karnej określonych w prawie krajowym, choćby nawet przestępstwa te nie zostały faktycznie popełnione;
 - innego rodzaju działalności organizacji, wiedząc, że jej udział przyczyni się do osiągnięcia celów zamierzonych przez organizację;²⁵
- (b) postępowania osoby, polegającego na wejściu w porozumienie z inną osobą (lub innymi osobami) w sprawie podjęcia działania, które w razie urzeczywistnienia go odpowiadałoby popełnieniu przestępstwa określonego w art. 1, choćby nawet osoba ta nie brała udziału w bezpośrednim popełnieniu go.

W pkt. (b) Rada UE starała się zawrzeć ideę *conspiracy*. Art. 2 ust. 3 zastrzega, iż możliwość wyboru metody kryminalizacji nie powinna ujemnie oddziaływać na zakres i skuteczność współpracy krajów członkowskich, w związku z czym zobowiązuje je do wzajemnego udzielania sobie jak najdalej idącej pomocy w odniesieniu do ścigania i karania sprawców przestępstw określonych w art. 2 „Wspólnego Działania” oraz w art. 3, ust. 4 Konwencji o Ekstradycji z 1996 r.

2.4. Przestępstwa polityczne

Analiza historyczna i prawnoporównawcza dowodzi, iż wypracowanie jednej wspólnej definicji, ujmującej zarówno istotę przestępstwa politycznego, jak i jego zakres, jest praktycznie niemożliwe.²⁶ Wprawdzie doktryna wypracowała szereg propozycji terminologicznych, jak np. „przestępstwo polityczne”, „przestępstwo pospolite (ściśle) związane z przestępstwem politycznym”, „przestępstwo polityczne z uwagi na okoliczności jego popełnienia”, „przestępstwo popełnione z pobudek (motywów) politycznych”, „przestępstwo o charakterze politycznym”, lecz pełnią one bardziej funkcję porządkującą na płaszczyźnie naukowej, w niewielkim tylko stopniu przyczyniając się do rozwiązania praktycznych problemów, jakie to zjawisko niesie dla prawa i praktyki ekstradycyjnej.

Właśnie potrzeba stworzenia w praktyce wielokrotnie deklarowanego w oświadczeniach politycznych wspólnego frontu Unii Europejskiej przeciwko terroryzmowi skłoniła twórców Konwencji do poważnego zajęcia się tym problemem. Jednym z dodatkowych powodów był stan traktatowego prawa ekstradycyjnego w tym zakresie. Otóż obie „konwencje macierzyste” zawierają tzw. przeszkodę ekstradycyjną w postaci zakazu wydawania za przestępstwo polityczne lub przestępstwo związane z przestępstwem politycznym (art. 3 ust. 1

²⁵ Delegacja Danii domagała się dalszej kwalifikacji tego zachowania poprzez dodanie warunku „konkretności” bądź „skuteczności” w odniesieniu do „udziału” lub „przyczynienia się”.

²⁶ Zob. Ch. van den Wyngaert, *The Political Offence Exception to Extradition*, Deventer 1980, s.3-67.

EKE oraz art. 3 Konwencji Beneluksu). Rada Europy, próbując załagodzić powstające na tym tle trudności i tarcia między państwami, zaproponowała w przyjętej w 1977 r. EKZT rozwiązanie, które polega na tym, że dla celów ekstradycji pomiędzy sygnatariuszami tej Konwencji określone grupy i typy przestępstw nie będą uważane za przestępstwa polityczne ani za przestępstwa pozostające w związku z przestępstwem politycznym, ani wreszcie za przestępstwa popełnione z pobudek politycznych (art. 1). Rodzaje tych przestępstw wymienione są wyżej w pkt. 2.

Zgodnie z ogólną klauzulą zawartą w art. 5 ust. 1 Konwencji z 1996 r. **żadne** przestępstwo nie będzie uważane przez państwo wezwane za przestępstwo polityczne ani za przestępstwo pozostające w związku z przestępstwem politycznym, ani wreszcie za przestępstwo popełnione z pobudek politycznych. Kompromisowe rozwiązanie zostało osiągnięte za cenę zamieszczenia w art. 5 Konwencji dwóch postanowień: po pierwsze, o dopuszczalności zastrzeżeń; po drugie, klauzuli antydyskryminacyjnej. Zakres zastrzeżeń został ograniczony w ten sposób, że państwo może oświadczyć, iż będzie stosować ogólną regułę z pkt. 1 jedynie do dwóch kategorii przestępstw, a mianowicie tych wymienionych w art. 1 i 2 EKZT (zob. wyżej) oraz zmyślenia przestępczego i związku przestępczego zdefiniowanych w art. 3 ust. 4 Konwencji dla potrzeb kryminalizacji (zob. wyżej).

Zamieszczenie klauzuli antydyskryminacyjnej w Konwencji jest bardziej kontrowersyjne. Stanowi ona bowiem, iż państwo wezwane odmówi wydania, jeżeli ma uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że wniosek ekstradycyjny za przestępstwo pospolite został złożony w celu ścigania lub ukarania osoby ze względu na jej rasę, wyznanie, narodowość lub poglądy polityczne albo że jej sytuacja może ulec pogorszeniu z jednej z tych przyczyn (art. 3 ust. 2 EKE oraz art. 5 EKZT). Oznacza to, że wbrew dotychczasowym zapewnieniom stanowi ono wyraz braku zaufania do partnera w stosunkach ekstradycyjnych, co wydaje się nieco razić w obrębie UE. W związku z tym autorzy urzędowego komentarza do Konwencji zapewniają, iż możliwość zastosowania tego przepisu ma charakter czysto akademicki,²⁷ inni natomiast sądzą, iż mamy tutaj do czynienia z hipokryzją.²⁸ Rzeczywiście, istnieje niewielka szansa na to, że państwo wezwane zdecyduje się w uzasadnieniu odmowy wydania powołać na klauzulę antydyskryminacyjną w stosunkach z innym państwem członkowskim Unii, bowiem jest to wyrazem (wprost albo w sposób zawoalowany) wotum nieufności wobec jakości systemu prawa i wymiaru sprawiedliwości w państwie wzywającym.

²⁷ *Explanatory Report*, op.cit., s.19.

²⁸ G.Vermeulen, T. van der Beken, *New Conventions on Extradition in the European Union: Analysis and Evaluation*, „*Dickinson Journal of International Law*”, nr 15/1997, s.282, 292.

Wydaje się, że jedyna rozsądna wykładnia polega na przyjęciu, iż art. 5, ust. 3 Konwencji UE z 1996 r. w zw. z art. 3, ust. 2 EKE oraz art. 5 EKZT należy traktować w kategoriach praw człowieka jako rozszerzenie i wzmocnienie gwarancji, przysługujących ekstradowanemu, w związku z czym Europejski Trybunał Praw Człowieka byłby właściwy do orzekania w sprawach o ewentualne naruszenie tego prawa.

2.5. Ekstradycja własnych obywateli

Kwestia obywatelstwa oskarżonego (bądź prawomocnie skazanego), o wydanie którego wystąpiło obce państwo, jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów w dziedzinie ekstradycji.²⁹ Kraje Europy Zachodniej, zjednoczone w Radzie Europy oraz Unii Europejskiej, od lat borykały się z problemem zakazu wydawania własnych obywateli. Mimo czynionych starań nie udawało się przełamać głęboko zakorzenionych oporów przeciwko dopuszczalności ekstradycji wszystkich osób, niezależnie od ich obywatelstwa, choć używane argumenty pochodzące jakby z innej epoki, wskazywały na wzrastającą archaiczność tej koncepcji.

Twórcy Konwencji UE z 1996 r. zdecydowali się na radykalny krok w tej sprawie, uznając rozwiązania przyjęte w obu starszych traktatach za nieadekwatne do rzeczywistości. Art. 6, ust. 1 EKE daje państwom prawo do odmowy wydania własnych obywateli. Natomiast art. 5 Konwencji Beneluksu wprost zakazuje ekstradycji w takim wypadku. W trakcie prac nad Konwencją UE z 1996 r. zaproponowano ograniczenie tego zakazu *ratione personae*: wyłączone spod jego działania byłyby osoby, których wydania zażądano w celu wykonania kary.³⁰ W tym też duchu zmodyfikowano w traktacie wykonawczym z Schengen jeden z elementów powszechnie przyjętego mechanizmu przekazywania skazanych poprzez uchylenie obowiązku uzyskania zgody skazanego na jego powrót do państwa, w którym odbywał karę w razie jego ucieczki.³¹

Rozwiązanie przyjęte w Konwencji UE z 1996 r. oparte jest, podobnie jak w odniesieniu do kwestii przestępstw politycznych i dalszej ekstradycji do państwa trzeciego, na swoistej „inwersji” tradycyjnego unormowania. Składa się ono z trzech elementów zawartych w art. 7. Jego ust. 1 stanowi, iż odmowa wydania nie może być oparta na tym, że ścigany jest obywatelem państwa wezwanego. Ust. 2 pozwala sygnatariuszom na składanie zastrzeżeń, których

²⁹ Szerzej nt. zob. M. Płachta, *Zakaz ekstradycji obywatela polskiego w Konstytucji i nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/1998, s.32-46 oraz (Non-) *Extradition of Nationals: A Never-ending Story?*, „Emory International Law Journal”, 1999.

³⁰ Council no. 7871/94, 16.06.1994, JUSTPEN no. 42.

³¹ Szerzej nt. zob. M. Płachta, *Transfer od Prisoners under International Instruments and Domestic Legislation. A Comparative Study*, Freiburg 1993, s.354-385.

treścią jest wyłączenie działania ust. 1 poprzez oświadczenie, iż nie będą one wydawały swoich obywateli, bądź też będą ich wydawały pod pewnymi ściśle określonymi warunkami. To wyraźne odesłanie w Konwencji do tzw. wydania warunkowego jest bardzo cenne, bowiem wskazuje państwom pewną furtkę do złagodzenia sztywnego i kategorycznego zakazu ekstradycji własnych obywateli.

W dotychczasowej praktyce, krótkiej zresztą na tym polu, rozwinęły się dwie formy takiego „wydania warunkowego”. Jedna oparta jest na innowacji wprowadzonej w Holandii w 1988 r.³² Polega ono na tym, że kraj ten przychyli się do wniosku o ekstradycję złożonego przez obce państwo i wydaje swojego obywatela w celu przeprowadzenia postępowania i osądzenia go – jednakże pod tym warunkiem, że kraj ten zobowiąże się do przekazania skazanego z powrotem do jego kraju ojczystego w celu wykonania kary.³³

Drugą formę „wydania warunkowego” zaproponowało kilka państw skandynawskich (Dania, Finlandia i Szwecja) w deklaracji dołączonej do Konwencji UE z 1996 r. Polega ona na tym, że wydanie własnego obywatela jest uzależnione od zapewnienia wzajemności ze strony państwa wzywającego.³⁴

Trzecim elementem rozwiązania przyjętego w Konwencji jest ograniczenie zakresu zastrzeżeń *ratione temporis*. Zastrzeżenia mają więc charakter czasowy, jakkolwiek mogą być odnawiane. Za tym unormowaniem zawartym w art. 7, ust. 3 kryje się niewątpliwie nadzieja twórców Konwencji na to, że z biegiem czasu zastrzeżenia nie będą odnawiane. Złożone zastrzeżenie ważne jest na okres 5 lat z możliwością przedłużania na kolejne okresy pięcioletnie. Konwencja przewiduje mechanizm dla składania zastrzeżeń, odnawiania ich oraz zawiadamiania o nich. Informacje te są istotne dla Polski z uwagi na konieczność złożenia przez nasz rząd zastrzeżenia do art. 7 Konwencji.

2.6. Zasada specjalności

Artykuły 10 i 11 Konwencji zawierają bodaj najbardziej skomplikowane i najtrudniejsze postanowienia tego traktatu. Jej twórcy podjęli w nich trud niemal równy próbie rozwiązania kwadratury koła, usiłując pogodzić resztki poszanowania dla jednego z fundamentalnych filarów ekstradycji, jakim jest zasada specjalności, z koncepcją wspólnoty, nie tylko politycznej czy ekonomicznej, lecz także prawnej, państw członkowskich Unii. Wspólnota taka zakłada jeśli nie całkowitą likwidację, to przynajmniej drastyczne ograniczenie tradycyjnych restrykcji i przeszkód we wzajemnym udzielaniu sobie pomocy w

³² Zob. D.J.Paridaens, *The Extradition of Nationals According to Dutch Law*, „*Revue internationale de droit pénal*”, vol. 62/1991, s.515.

³³ Zob. M.Płachta, *Przekazywanie skazanych pomiędzy państwami celem wykonania kary*, „*Prokuratura i Prawo*”, nr 3/1997, s.21-34.

³⁴ Warto zauważyć, że w stosunkach wewnętrznych w obrębie krajów skandynawskich obywatelstwo ściągane nie stanowi przeszkody do wydania go innemu państwu nordyckiemu.

wymierzaniu sprawiedliwości oraz w zapewnieniu większej swobody w prowadzeniu postępowania karnego o przestępstwa o charakterze międzynarodowym.

Niezależnie od tego, jak ujmuje się istotę zasady specjalności, a w szczególności, czy traktuje się ją jako przymiot suwerenności państwa (wezwanego)³⁵ czy też jej dochowanie rozpatruje się w kategoriach zobowiązań międzynarodowych państwa,³⁶ wnosi ona bardzo istotny element gwarancyjno-ochronny do postępowania ekstradycyjnego, czyniąc z osoby wydawanej co najmniej pośredniego „beneficjanta”. Współczesne podejście do zasady specjalności akcentuje więc z jednej strony potrzebę zapewnienia ekstradowanemu pewnego rodzaju „legitymacji procesowej” do podnoszenia tej kwestii przed sądami krajowymi i organami międzynarodowymi (w tym zwłaszcza trybunałami praw człowieka),³⁷ a z drugiej – konieczność jej skrupulatnego przestrzegania, aby w ten sposób eliminować niebezpieczeństwo uszczuplenia praw oskarżonego w procesie ekstradycyjnym.³⁸

Klasyczne sformułowanie zasady specjalności zawarte jest m.in. w art. 14 EKE oraz art. 13 Konwencji Beneluksu. Zakazuje ona ścigania, karania, pozbawienia ekstradowanego wolności w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego jak również ograniczenia jego wolności osobistej z powodu jakiegokolwiek innego przestępstwa popełnionego przed wydaniem, niż to, które zostało sprecyzowane we wniosku ekstradycyjnym.

Rozwiązanie przyjęte w Konwencji oparte jest na określeniu kręgu spraw, w których państwo wzywające nie musi zwracać się do państwa wezwanego o zgodę na kroki podejmowane przeciwko osobie wydanej (art. 10, ust. 1). Osoba taka może być ścigana karnie i skazana za przestępstwa, które nie są zagrożone karą pozbawienia wolności. Można wszcząć i prowadzić postępowanie karne przeciwko takiej osobie nawet o przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności, o ile ani w trakcie procesu, ani w jego wyniku nie zostanie zastosowany środek ograniczający jej wolność osobistą (np. tymczasowe aresztowanie). Oznacza to, że w razie ewentualnego skazania takiej osoby na karę pozbawienia wolności kara ta nie może zostać wykonana, a rozpoczęcie jej wykonania musi zostać odroczone do chwili uzyskania zgody państwa wezwanego na podstawie

³⁵ Zgodnie z tradycyjnym poglądem doktryny prawa międzynarodowego podstawą zasady specjalności jest interes państwa. Por. D.P. O’Connell, *International Law*, London 1965, t. II, s.805.

³⁶ H. Gruetzner, *Auslieferung* w: *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1960, t. I, s.120.

³⁷ Por. A.Zairi, *Le principe de la spécialité de l’extradition au regard des droits de l’homme*, Paris 1992, s.180.

³⁸ Zob. M.Ch.Bassiouni, *Extradition*, op.cit., s.477.

art. 14 EKE albo wyrażenia zgody przez samego skazanego na podstawie art. 10, ust. 1, lit. d Konwencji.³⁹

Nieco bardziej kontrowersyjny jest przepis, zezwalający organom państwa wzywającego na wykonanie w stosunku do ekstradowanego wszelkich kar lub środków karnych nie polegających na pozbawieniu go wolności, włącznie z karą grzywny oraz karą zastępczą, przewidzianą w ustawodawstwie państwa wzywającego na wypadek nieuiszczenia grzywny. Oznacza to, że w tym trybie możliwe będzie pozbawienie tej osoby wolności – i to mimo wcześniejszych deklaracji zawartych w Konwencji o wyłączeniu takiej ewentualności. Z drugiej jednak strony przepis ten nie obejmuje sytuacji, w której oskarżony został skazany warunkowo (np. warunkowe zawieszenie wykonania kary) i na skutek jego uchylenia bądź odwołania zostaje on pozbawiony wolności.

Wszelkie ograniczenia ścigania, karania i wykonania kar w państwie wzywającym zostają uchylone poprzez złożenie przez ekstradowanego wyraźnego oświadczenia, w którym zrzeka się on ochrony wynikającej z zasady specjalności. Oświadczenie to nie może mieć charakteru ogólnego ani „otwartego”, lecz musi wskazywać konkretne przestępstwa, do których się odnosi. Oświadczenie to musi zostać złożone wobec organu sądowego w państwie wzywającym oraz musi zostać zaprotokołowane. Ponadto Konwencja przewiduje dalsze gwarancje procesowe dla osoby składającej oświadczenie. Są one analogiczne do tych, jakie zostały wcześniej zawarte w Konwencji UE z 1995 r. o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej.

Znacznie poważniejsze konsekwencje dla całego systemu ekstradycji niesie z sobą art. 11 Konwencji, który na zasadzie „inwersji” odwraca dotychczasową regułę powszechnie stosowaną w praktyce traktatowej w odniesieniu do zasady specjalności. Zgodnie z nią swoiste domniemanie przemawia za tym, że państwo wezwane nie udziela zgody na ściganie, karanie, wykonanie kary i tym podobne środki wobec ekstradowanego w państwie wzywającym, przy czym może ono zostać obalone za pomocą wyraźnego oświadczenia państwa wezwanego. Tymczasem twórcy Konwencji zaproponowali możliwość zupełnego odwrócenia kierunku tego domniemanie: w drodze deklaracji państwo może wprowadzić tzw. domniemanie zgody na uchylenie działania zasady specjalności we wszystkich sprawach, w których występuje ono w charakterze państwa wezwanego. Jest to zatem deklaracja o charakterze ogólnym, której skuteczność uzależniona jest od zapewnienia wzajemności przez państwo wzywające. Tak

³⁹ Z wyrażeniem zgody przez skazanego w takiej sytuacji można liczyć się zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzi on do wniosku, iż w jego interesie leży wcześniejsze rozpoczęcie wykonywania kary, bez zbędnego oczekiwania na zgodę państwa wezwanego, która w konkretnej sytuacji może zdawać się nieuchronna.

ustanowione domniemanie może z kolei zostać obalone przez złożenie dalszego oświadczenia przez państwo wezwane w konkretnej sprawie.⁴⁰

Jak długo działa „domniemanie zgody”, wyłączone jest stosowanie art. 10, ust. 1, zezwalającego państwu wzywającemu w pewnych ściśle określonych sytuacjach na ściganie i ukaranie ekstradowanego oraz wykonanie kar, jak również stosowanie środków przymusu wobec niego. Z chwilą obalenia tego domniemania przez państwo wezwane w drodze stosownego oświadczenia w konkretnej sprawie, na powrót aktualna staje się kwestia zastosowania art. 10, ust. 1.

Rozwiązanie przyjęte w art. 10, ust. 1 Konwencji, wprowadzające istotne wyłomy w zasadzie specjalności, poważnie osłabiło jej charakter gwarancyjny i może być kwestionowane.⁴¹ Z drugiej jednak strony, mechanizm ustanowiony w art. 11 wydatnie wzmacnia, urealnia i czyni bardziej „szczelnym” system ścigania i wymiaru sprawiedliwości na jego styku z systemem innego państwa (czy innych państw).

2.7. Dalsza ekstradycja do państwa trzeciego

Podstawą ekstradycji jest stosunek prawnomiędzynarodowy pomiędzy dwoma krajami oparty na złożonym przez jedno państwo (oznaczymy je jako „A”) wniosku o wydanie oskarżonego (skazanego) oraz na decyzji właściwego organu drugiego państwa (oznaczymy je jako „B”) w postaci bądź to wydania żądanej osoby, w ślad za czym idzie przekazanie fizycznego władztwa nad nią upoważnionym funkcjonariuszom państwa A, bądź też odmowy wydania takiej osoby. Tak określony stosunek ekstradycyjny wyznacza konstytutywne elementy zasadniczego układu odniesienia dla badania dalszych kwestii, w tym również terminologicznych.

Zdarza się, że inne państwo (oznaczymy je jako „C”) zwraca się do państwa B z wnioskiem o wydanie tego samego oskarżonego. Zgodnie z wypracowanym zwyczajem i zasadą przyjętą w prawie ekstradycyjnym, na takie wydanie potrzebna jest zgoda państwa A. Tyle że owo przyzwolenie dotyczy przekazania oskarżonego z terytorium państwa B na terytorium państwa C. Operacja taka żadną więc miarą nie zasługuje na miano „ponownego wydania” z perspektywy państwa A. Użycie w EKE z 1957 r. (podobnie zresztą jak i w szeregu innych traktatów ekstradycyjnych) angielskiego terminu „*re-extradition*” bynajmniej nie przesądza tego, że występujący w oficjalnym tłumaczeniu tej Konwencji

⁴⁰ Autorzy urzędowego komentarza do Konwencji twierdzą, że państwo może w drodze deklaracji sprecyzować rodzaj spraw, w których owo „domniemanie zgody” zostaje zawieszona. Zob. *Explanatory Report*, op.cit., s.23. Trudno ten pogląd zaakceptować, bowiem nie znajduje on dostatecznych podstaw w przepisach samej Konwencji. Art. 11 wyraźnie odwołuje się do oświadczenia złożonego w „konkretnej sprawie” („*particular case*”).

⁴¹ Por. A.Zairi, op.cit., s.100; G.Vermeulen, T. van der Beken, *New Conventions*, op.cit., s.298.

w „*Dzienniku Ustaw*” na język polski zwrot „*ponowne wydanie*” jest poprawny. Należałoby tutaj mówić raczej o „*dalszym wydaniu*”, które ma charakter następczy w stosunku do pierwotnego wydania z kraju A do B,⁴² rezerwując „*ponowne wydanie*” dla zasadniczego stosunku ekstradycyjnego w danej sprawie.

Rozwiązanie zawarte w art. 12 Konwencji UE z 1996 r. oparte jest na „inwersji” tradycyjnego unormowania zawartego w art. 15 EKE oraz w art. 14 Konwencji Beneluksu, zgodnie z którym państwo wzywające musi zwracać się do państwa wezwanego o zgodę na dalsze wydanie ekstradowanego do państwa trzeciego. Art. 12 Konwencji UE z 1996 r. stanowi, iż zgoda taka nie jest wymagana w sytuacji, gdy wszystkie trzy zainteresowane kraje, tj. państwo wzywające, wezwane i trzecie, są pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że państwo wezwane traci jakikolwiek wpływ i kontrolę nad tym, co stanie się z osobą, która została przezeń wydana państwu wzywającemu – może ono bowiem wydać ją dalej któremukolwiek z pozostałych państw członkowskich, o ile tylko zwróci się z odpowiednim wnioskiem. Naturalnie, sprawność działania takiego mechanizmu zakłada daleko idące zaufanie w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi.

Ceną za zamieszczenie tego radykalnego rozwiązania w Konwencji jest możliwość składania zastrzeżeń, wyłączających stosowanie art. 12, ust. 1 Konwencji. Tym samym oznacza to obowiązywanie dotychczasowych unormowań zawartych w art. 15 EKE oraz art. 14 Konwencji Beneluksu. Spod zakresu działania zastrzeżeń wyłączone zostały dwie grupy spraw: po pierwsze, przypadek, kiedy ekstradowany wyraża zgodę na dalsze wydanie do innego państwa członkowskiego; po drugie, sytuacja, kiedy ma zastosowanie mechanizm przewidziany w Konwencji UE z 1995 r. o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej (art. 13), tj. w razie wyrażenia przez ekstradowanego zgody na wydanie w tym trybie oraz złożenia oświadczenia przez państwo-sygnatariusza o wyłączeniu stosowania zasady specjalności na podstawie art. 9 Konwencji UE z 1995 r.

2.8. Usprawnienia techniczne i uproszczenie formalizmu postępowania

Twórcy Konwencji inkorporowali do niej rozwiązania zawarte w uchwalonym i przyjętym 26 maja 1989 r. w San Sebastian porozumieniu państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawie uproszczenia i modernizacji metod przekazywania wniosków ekstradycyjnych (zwanym potocznie „konwencją faksową”).

Art. 13 zobowiązuje państwa-sygnatariuszy do desygnowania centralnego organu, bądź organów, jeśli tak stanowi konstytucja danego kraju, odpowiedzialnego za przekazywanie i przyjmowanie wniosków ekstradycyjnych i związanych

⁴² Poprawnie i precyzyjnie istotę takiej operacji ujmuje niemieckie określenie „*Weiterlieferung*”. Zob. § 11 niemieckiej ustawy o międzynarodowej współpracy w sprawach karnych (IRG) z 1982 r. (BGBl. I, s.2071).

z nimi dokumentów. Z reguły jest nim Ministerstwo Sprawiedliwości. Unormowanie to nie ma zastosowania w sytuacjach, w których Konwencja przewiduje inny sposób i kanał porozumiewania się (np. art. 14).

Konwencja dopuszcza możliwość przesyłania wniosków i dokumentów za pomocą faksu. W związku z tym zobowiązuje państwa do wyposażenia ich centralnych organów w odpowiednie urządzenia i utrzymywania ich w sprawności technicznej. W celu zapewnienia autentyczności (wiarygodności) przesyłanych tą drogą dokumentów oraz poufności przekazu Konwencja wymaga, aby faks był wyposażony w urządzenie kryptograficzne, pozwalające na zakodowanie wysyłanych dokumentów oraz rozkodowanie nadsyłanych. Ze względu na wagę dokumentów, o których tutaj mowa, państwo wezwane musi mieć pełne zaufanie do ich autentyczności, tzn. że pochodzą od właściwych organów państwa wzywającego oraz że nie zostały sfalszowane. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do nakazu aresztowania lub innych decyzji, na podstawie których organy państwa wezwanego mogą podejmować środki przymusu wobec osoby, której wydania się żąda. Dlatego w razie powstania jakichkolwiek wątpliwości w tej materii państwo wezwane ma prawo zwrócić się do centralnego organu państwa wzywającego z wnioskiem o nadesłanie oryginału dokumentu albo jego uwierzytelnionego odpisu drogą dyplomatyczną lub w inny uzgodniony sposób (art. 13 ust. 5).

Konwencja przynosi również bardzo ważne z praktycznego punktu widzenia uproszczenie formalizmu w odniesieniu do dokumentacji ekstradycyjnej (art. 15). Przyjęta została ogólna zasada przewidująca, iż wszelkie dokumenty lub ich kopie przesyłane pomiędzy państwa-sygnatariuszami dla celów ekstradycyjnych będą zwolnione z wymagania uwierzytelnienia oraz z innych formalności. Postanowienie to nie ma zastosowania w przypadkach, kiedy EKE (art. 12, ust. 2), Konwencja Beneluksu (art. 11, ust. 2, lit. a) lub Konwencja UE z 1996 r. (art. 13, ust. 5) przewiduje konieczność uwierzytelnienia bądź inne formalności.

Jednak i w takich sytuacjach Konwencja przewiduje znaczne złagodzenie wymagań formalnych, które mają miejsce w praktyce ze względu na zastrzeżone przez szereg państw specjalne wymogi i formalności w deklaracjach złożonych na podstawie art. 12 EKE. Konwencja uznaje za wystarczające, aby dla zapewnienia autentyczności dokumentu został on uwierzytelniony przez organ sądowy albo przez organ centralny.