

Aresztowanie i dostarczenie osoby Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu – ekstradycja? Problem nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ratyfikacją Statutu rzymskiego MTK

Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) to szczególny sąd międzynarodowy powołany do życia na podstawie Statutu rzymskiego¹. W pracach nad tą umową międzynarodową brali udział przedstawiciele różnych krajów i porządków prawnych. Wypracowali oni zasady, przesłanki jurysdykcji oraz procedurę postępowania przed MTK. Trybunał powołany został do sądenia zbrodni uznanych za najpoważniejsze naruszenia prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 5 Statutu są to: ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie agresji (jurysdykcja w stosunku do tej zbrodni zawieszona jest do czasu opracowania definicji agresji, co może nastąpić na konferencji rewizyjnej w Kampali²).

Państwa same stworzyły ramy działania dla Trybunału, a następnie zdecydowały się związać się postanowieniami Statutu przez jego ratyfikację. Rząd polski złożył do Sejmu wnioski o ratyfikację Statutu 4 grudnia 2000 r.³ Po pracach w komisjach Sejm dnia 5 lipca 2001 r. przyjął ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację Statutu rzymskiego, a następnie Senat ją zaaprobował, nie wnosząc żadnych poprawek (2

¹ http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/EA9AEFF7-5752-4F84-BE94-0A655E-B30E16/0/Rome_Statute_English.pdf.

² <http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/ReviewConference> (14.04.2010).

³ Druk sejmowy 2431, <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>.

sierpnia 2001 r.). Ostatecznie prezydent w dniu 9 października 2001 r. ratyfikował Statut, który w stosunku do Polski wszedł w życie w dniu 1 lipca 2002 r.

W Statucie rzymskim kompleksowo uregulowano procedurę postępowania, która jako efekt kompromisu stanowi połączenie rozwiązań systemu kontynentalnego i systemu *common law*. Statut reguluje kwestie prowadzenia postępowania przygotowawczego, rozprawy, kontroli odwoławczej orzeczeń, jak również przewiduje gwarancje procesowe dla oskarżonych, świadków i poszkodowanych. Część IX Statutu zatytułowana „Współpraca międzynarodowa i pomoc prawna” rozpoczyna się ustanowieniem ogólnego zobowiązania do współpracy państw-stron z Trybunałem w zakresie ścigania i osądzania zbrodni leżących w zakresie jurysdykcji MTK. Następnie art. 89 ustanawia szczególną formę współpracy w sprawach karnych podległych Trybunałowi, a mianowicie instytucję „aresztowania i dostarczenia” MTK osoby podejrzanej na wniosek złożony do państwa pobytu przez organy Trybunału. Zgodnie z Regułą Procesową 184 państwo konsultuje się i uzgadnia z Sekretarzem MTK termin i sposób dostarczenia osoby⁴. Statut rzymski nie operuje pojęciem ekstradycji, a na swoje potrzeby formułuje nową formę współpracy w postaci dostarczenia (ang. *surrender*).

W Konstytucji RP z 1997 r. w czasie ratyfikacji Statutu MTK znajdował się przepis art. 55 zakazujący ekstradycji obywateli Polskich w brzmieniu: „1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana. 2. Zakazana jest ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. 3. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Ekstradycja jest to wydanie osoby fizycznej państwu, które może wobec niej sprawować jurysdykcję karną, najczęściej w oparciu o zasadę obywatelstwa lub terytorialności. Wydanie następuje w celu osądzenia lub wykonania kary już zasądzonej. Ekstradycja wykonywana jest tylko i wyłącznie na wniosek złożony przez państwo uprawnio-

⁴ Rules of Procedure and Evidence, http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140164/Rules_of_procedure_and_Evidence_English.pdf.

ne państwu pobytu osoby, której dotyczy wnioski. Nie ma obowiązku ekstradycji, zobowiązania państw wobec siebie regulują umowy dwu- i wielostronne⁵. W stosunku do ekstradycji obowiązuje zasada podwójnej przestępności czynu. Osoba wydana może być osądzona w państwie wnioskującym tylko za czyn będący podstawą wniosku ekstradycyjnego. Nie można ekstradować osób korzystających z prawa azylu. Większość państw w swoim ustawodawstwie konstytucyjnym przyjęła zasadę zakazu ekstradycji własnych obywateli, wyjątkami są USA i Wielka Brytania, które zazwyczaj dokonują ekstradycji bez względu na obywatelstwo osoby, o ile zostaną spełnione wszystkie przesłanki⁶.

Statut Trybunału przewiduje w art. 89 instytucję określaną angielskim terminem *surrender*, w wersji polskiej tego aktu zwaną „dostarczeniem”. Zgodnie z tym przepisem Trybunał przekazuje państwu wniosek o aresztowanie i dostarczenie i może domagać się współpracy w tym zakresie. Dalej w art. 102 wyjaśniono pojęcia „dostarczenie” i „ekstradycja”, aby podkreślić odrębność mechanizmu stosowanego na podstawie Statutu rzymskiego od tradycyjnie pojmowanej ekstradycji. Zgodnie z tym przepisem:

- „dostarczenie” oznacza wydanie osoby Trybunałowi przez państwo, w trybie przewidzianym niniejszym statutem;
- „ekstradycja” oznacza wydanie osoby przez jedno państwo drugiemu państwu na podstawie traktatu, konwencji lub ustawodawstwa krajowego.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż sama ratyfikacja Statutu wywołała w Polsce kontrowersje. Zastanawiano się, czy powinna ona odbyć się w trybie art. 89 Konstytucji (ratyfikacja za zgodą wyrażoną w ustawie), czy w szczególnym trybie ustanowionym przez art. 90, stanowiącym *lex specialis* i mającym zastosowanie w sytuacji przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach⁷.

⁵ W. Czaplinski, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck 2004, s. 209.

⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna 2007, dostępne w Systemie Informacji Prawnej Lex.

⁷ Konstytucja RP, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Wśród argumentacji na rzecz ratyfikacji w trybie art. 90 pojawiała się często teza, iż dostarczenie Trybunałowi odpowiada ekstradycji i jako takie jest sprzeczne z cytowanym powyżej zakazem ekstradycji obywateli polskich. Konstytucja nie czyniła bowiem rozróżnienia między ekstradycją na rzecz państwa a ekstradycją na rzecz organizacji międzynarodowej. Jak podnosił Karol Karski, „ekstradycja – *surrender*” różni się od „zwykłej” ekstradycji jedynie tym, iż wydanie następuje nie na rzecz państwa, ale na rzecz grupy państw zrzeszonych w organizacji międzynarodowej⁸. Wnioskując z przepisu art. 55 Konstytucji (w ówczesnym brzmieniu), który zabrania ekstradycji obywatela polskiego, trudno wywieść twierdzenie, iż zezwala on na jakąś inną formę, pośrednią czy zbliżoną do procedury ekstradycji. Zdaniem wspomnianego wyżej autora w trakcie prac nad Statutem rzymskim stworzono nową angielską nazwę ekstradycji, aby w ten sposób „poradzić sobie” z problemem zakazu ekstradowania własnych obywateli obowiązującym w większości państw. Działanie takie, zdaniem K. Karskiego, było „redefiniowaniem ustalonych pojęć”⁹, które mają już swoje ugruntowane znaczenie w prawie międzynarodowym. Jeżeli nastąpiłaby ratyfikacja Statutu rzymskiego w trybie art. 90 Konstytucji, to Rzeczpospolita Polska dokonałaby przekazania kompetencji sądowniczych w niektórych sprawach na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego. W sytuacji takiej nie mógłby być podnoszony zarzut niekonstytucyjności postanowień Statutu dotyczących dostarczenia, gdyż osoba przekazana sądzona byłaby niejako w ramach krajowego porządku prawnego, tyle że jurysdykcja zostałaby przekazana MTK¹⁰. Koncepcja wyrażenia zgody na ratyfikację w szczególnym trybie art. 90 zyskała aprobatę kręgu posłów. Złożyli oni do Sejmu projekt uchwały, w którym miała zostać wyrażona zgoda na ratyfikację tym trybie (druk sejmowy nr 2618 z 31.01.2001¹¹). Ostatecznie jednak

⁸ K. Karski, *Ratyfikacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Zagadnienia prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne)*, Państwo i Prawo 2000, nr 1, s. 54.

⁹ *Ibidem*, s. 53–54.

¹⁰ K. Karski, *Problem ratyfikacji Statutu MTK (W odpowiedzi na polemikę M. Plachty i A. Wyrozumskiej)*, Państwo i Prawo 2001, nr 7, s.90.

¹¹ <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase>, wyszukiwanie po numerze „2618”.

Sejm przyjął koncepcję ratyfikacji Statutu rzymskiego w trybie art. 89 Konstytucji i uchwalił ustawę ratyfikacyjną w dniu 5 lipca 2001 r.

Aby odróżnić dostarczenie w trybie Statutu MTK od wydania w trybie ekstradycji, należy wziąć pod uwagę następujące kwestie: organ, któremu podejrzany jest przekazywany, oraz procedurę, w jakiej będzie sądzony. Tradycyjna ekstradycja obejmuje wydanie osoby państwu, któremu przysługuje jurysdykcja nad tą osobą. Spełniony musi zostać warunek podwójnej przestępności czynu oraz nie może zaistnieć żadna z przeszkód ekstradycyjnych. Osoba wydana będzie sądzona zgodnie z prawem karnym oraz procedurą postępowania obowiązującą w państwie wnioskującym, a państwo wezwane nie ma żadnego wpływu na toczące się tam postępowanie. Natomiast aresztowanie i dostarczenie Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu przede wszystkim odbywa się na rzecz szczególnego sądu międzynarodowego, powołanego do życia i uznanego przez państwa-strony. Opracowując treść Statutu, państwa same zdecydowały o przyznaniu Trybunałowi specjalnej kompetencji do wnioskowania o aresztowanie i dostarczenie, którą odróżniły od ekstradycji. To państwa stworzyły tryb postępowania w sprawie dostarczenia, a następnie zgodziły się na niego, podpisując i ratyfikując Statut rzymski. Dostarczenie Trybunałowi stosowane będzie tylko w przypadku zbrodni wymienionych w art. 5 Statutu, które od dawna uznawane były za naruszenie podstawowych norm prawa międzynarodowego. Określenie *surrender* pojawiało się już wcześniej w traktatach i dokumentach, np. w traktacie wersalskim z 1919 r. i w traktach pokojowych podpisywanych na zakończenie II wojny światowej. W tym kontekście terminu *surrender* używano w odniesieniu do żądania wydania osób oskarżanych o najcięższe zbrodnie – wojenne i przeciwko ludzkości¹². Ponadto nie zachodzi tutaj sytuacja wzajemności, która zazwyczaj jest podstawą umów ekstradycyjnych. Państwa nałożyły na siebie jednostronne zobowiązanie do dostarczenia osób Trybunałowi. Innym aspektem odróżniającym ekstradycję od *surrender* jest irrelewantność obywatelstwa osoby, któ-

¹² M. Płachta, A. Wyrozumska, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, Państwo i Prawo 2001, nr 5, s. 90.

rej dotyczy wniosek. Tak jak państwa nie wydają w trybie ekstradycji swoich obywateli, tak nie mogą odmówić dostarczenia podejrzanego będącego ich obywatelem¹³.

W druku sejmowym nr 2431 stwierdzono, iż ratyfikacja Statutu rzymskiego nie wymaga zmiany Konstytucji RP. Uznano za słuszny pogląd, iż ekstradycja i dostarczenie Trybunałowi stanowią dwie oddzielne instytucje. Ekstradycji ponadto nie należy odnosić do wydania osoby międzynarodowemu trybunałowi, gdyż w czasie prac nad tekstem Konstytucji z 1997 r. funkcjonowały zarówno Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, jak i Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy i ustawodawca nie dostrzegł sprzeczności między zakazem ekstradycji a przekazywaniem podejrzanych tym trybunałom¹⁴. Można z tego wnioskować, iż twórcy Konstytucji uznawali dostarczanie podejrzanych trybunałom *ad hoc* za formę odmienną od ekstradycji, która nie będzie zakazana w polskim prawie.

Ostatecznie Polska związała się Statutem rzymskim i wraz z ratyfikacją nie została zmieniona Konstytucja RP, pomimo podnoszonych kontrowersji. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej problem ekstradycji pojawił się ponownie. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, a przystępując do członkostwa w Unii Europejskiej, związała się jej porządkiem prawnym. Rada UE w dniu 13 czerwca 2002 r. podjęła decyzję ramową w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi¹⁵. Decyzja ramowa była instrumentem III Filara UE i ma charakter zbliżony do dyrektyw, więc wiąże państwo co do rezultatu, pozostawiając swobodę wyboru środków, jakimi cel ten ma zostać osiągnięty¹⁶.

¹³ Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., (Dz.U. nr 89, poz. 555 z późn. zm.) do wydania osoby MTK nie stosuje się art. 604 k.p.k. ustanawiający przeszkody ekstradycyjne – pierwszą z nich jest właśnie obywatelstwo polskie.

¹⁴ Druk Sejmowy nr 2431.

¹⁵ Dz.U.UE L z dnia 18 lipca 2002 r.

¹⁶ F. Jasiński, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 1–105.

Zgodnie z tą decyzją ramową Europejski Nakaz Aresztowania jest decyzją sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego. ENA może zostać wydany w przypadku czynów, które w świetle prawa obowiązującego w państwie wydającym nakaz zagrożone są karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym, których górna granica wynosi co najmniej 1 rok, albo w przypadku, gdy zapadł wyrok lub wydano środek zabezpieczający o wymiarze co najmniej czterech miesięcy¹⁷.

W celu wykonaniu decyzji ramowej dotyczącej ENA wydano ustawę z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń¹⁸. Aktem tym wprowadzono do Kodeksu postępowania karnego rozdziały 65a i 65b regulujące procedurę postępowania związaną z Europejskim Nakazem Aresztowania. We wprowadzonym rozdziale znalazł się art. 607t, który w ówczesnym brzmieniu stanowił: „Jeżeli nakaz europejski został wydany w celu ścigania osoby, która jest obywatelem polskim albo korzysta w Rzeczypospolitej Polskiej z prawa azylu, przekazanie może nastąpić pod warunkiem, że osoba ta będzie odesłana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po prawomocnym zakończeniu postępowania w państwie wydania nakazu europejskiego”.

W stosunku do tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2005 r. orzekł, iż w zakresie zezwalającym na przekazanie obywatela polskiego jest on niezgodny z art. 55 Konstytucji zakazującym ekstradycji¹⁹. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się do powodów podjęcia decyzji ramowej wymienionych w jej preambule. Tam, jako cele ENA, wymieniono odformalizowanie i przyspieszenie procedur ekstradycyjnych. Biorąc pod uwagę zobowiązania wynikające z członkostwa w UE i konieczność implementacji decyzji ramowej dotyczącej Europejskiego Nakazu Aresz-

¹⁷ Art. 1–2 decyzji ramowej.

¹⁸ Dz.U. 2004, nr 69, poz. 626.

¹⁹ Sygn. akt P 1/05, Dz.U. 2005, nr 77, poz. 680.

towania, który Trybunał Konstytucyjny uznał za niezwykle ważne dla funkcjonowania i rozwoju wymiaru sprawiedliwości²⁰, niezbędna okazała się zmiana Konstytucji.

Ustawą z dnia 8 września 2006 r.²¹ uchwalono zmianę Konstytucji RP z 1997 r. Była to pierwsza zmiana ustawy zasadniczej od czasu jej wejścia w życie. Artykuł 55 uzyskał brzmienie: „1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3. 2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku. 3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. 4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela. 5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”.

Przepis art. 55 odnosi się dwukrotnie do Statutu rzymskiego, umożliwiając ekstradycję obywatela polskiego. W samym uzasadnieniu ustawy nowelizującej Konstytucję podniesiono kwestię, iż art. 55 w nowym brzmieniu regulować będzie prócz Europejskiego Nakazu Aresztowania również dostarczenie podejrzanego Międzynarodowemu

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Dz.U. 2006, nr 200, poz. 1471.

Trybunałowi Karnemu. Co ciekawe, choć ratyfikując Statut rzymski, w Sejmie powszechnie przyjęto, iż dostarczenie stanowi odmienną od ekstradycji formę współpracy w sprawach karnych, to w uzasadnieniu ustawy *surrender* jest już uznane za „szczególną formę ekstradycji”²². Niemniej jednak, nowelizacja Konstytucji ostatecznie położyła kres sporom terminologicznym i obecnie nie ma już żadnej sprzeczności między postanowieniami Statutu MTK a Konstytucją RP. Realizowanie wniosków o współpracę z Trybunałem nie będzie zależało od korzystnej wykładni przepisów Statutu i interpretacji postanowień Konstytucji. Ponadto analiza postanowień kodeksu postępowania karnego pozwala stwierdzić, że nałożone przez art. 88 Statutu rzymskiego zobowiązanie do zapewnienia istnienia i funkcjonowania w systemach prawnych państw-stron wszelkich instytucji koniecznych do realizacji współpracy z MTK w formach przewidzianych Statutem zostało zrealizowane.

²² *Ibidem*.