

MICHAŁ RAMS

ZASADA EFEKTYWNEGO OBYWATELSTWA JAKO PRÓBA ODEJŚCIA OD SYSTEMU STANDARDOWYCH PRZESZKÓD EKSTRADYCYJNYCH W KONTEKŚCIE ZWIĘKSZENIA EFEKTYWNOŚCI WYKONYWANIA EUROPEJSKIEGO NAKAZU ARESZTOWANIA

I. MOTYWY WPROWADZENIA EUROPEJSKIEGO NAKAZU ARESZTOWANIA DO EUROPEJSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

1. Spoglądając na standardowy system prawa ekstradycyjnego nie sposób nie zauważyć, że zbudowany jest on w znacznej mierze w oparciu o zasadę ograniczonego zaufania¹, która wywarła zasadniczy wpływ na sposób konstruowania przesłanek i przeszkód ekstradycyjnych.

Niniejszy artykuł w znacznej części stanowi efekt badań autora, poczynionych podczas przygotowywania pracy magisterskiej związanej z zagadnieniem różnicy pomiędzy europejskim nakazem aresztowania (dalej: ENA) a ekstradycją w kontekście prawidłowej transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA do prawa krajowego (niepublikowanej).

¹ Należy wskazać, że geneza zasady ograniczonego zaufania sprowadza się do kilku czynników, takich jak: brak zaufania do systemów prawnych innych państw, w szczególności jeżeli chodzi o zasady ustrojowe, tradycję prawną, względy religijne, stosunek do innych państw (tu w szczególności względy polityczne), obawę o przestrzeganie praw człowieka i zasad sprawiedliwego procesu w państwie wzywającym (przykładowo może tu chodzić o system kar, czy też sposób ich wykonania — np. *Death Row* w USA), względy suwerenności państwowej (co do zasady żadnego państwa nie można przenieść do wydania swojego obywatela na żądanie państwa trzeciego), różnice w systemach prawnych państw (szerzej na ten temat m.in.: G. Gilbert, *Aspects of Extradition Law*, Boston 1991; T. Rose, *A Delicate Balance: Extradition, Sovereignty, and Individual Rights in the United States and Canada*, „The Yale Journal of International Law” 2002, vol. 27, s. 193–215; M. Płachta, *The Role of Double Criminality in International Cooperation*

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że prowadzi to w efekcie do sytuacji, w której zasady ekstradycyjne utrwalone w prawie międzynarodowym XIX i XX w., pomimo znacznego upływu czasu oraz zmiany sposobu patrzenia na prawa (uprawnienia) ekstradowanego, wciąż implikują sposób rozumienia i wykładni tej instytucji, wyznaczając jednocześnie ramy dla regulacji prawno-traktatowych oraz krajowych w tej dziedzinie². Trafnie wskazuje się³, że „analiza umów międzynarodowych i ustawodawstw wewnętrznych pozwala ustalić w przedmiocie ekstradycji kilka zasad, które przyjęły się niemal powszechnie”⁴. Należąc do nich będzie przede wszystkim dwuetapowe, mieszane uregulowanie procedury ekstradycyjnej, zasada wzajemności, przeszkoda obywatelstwa, przeszkoda podwójnej karalności, przeszkoda azylu, przeszkoda przestępstwa politycznego itd.

Mając to na uwadze, nie trudno spostrzec, że o ile utrzymywanie tego typu regulacji zasadne jest co do państw trzecich, gdzie system wymiaru sprawiedliwości często nie spełnia podstawowych norm gwarancyjnych w dziedzinie sprawiedliwego procesu (tzw. *fair trial*)⁵, to stosowanie ich

in Criminal Matters, w: *Double Criminality. Studies in International Criminal Law*, red. N. Jareborg, Uppsala 1989, s. 107–128).

- ² Por. M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000, s. 26. Podobnie ten sam autor wskazuje, że o ile „ogólna ocena ekstradycji jako formy międzynarodowej współpracy w sprawach karnych wypada pozytywnie”, to jednak spore trudności w jej praktycznym stosowaniu przynoszą przestarzałe instrumenty traktatowe, formalizm, ogromne koszty takiego postępowania itd. (por. M. Płachta, *Wybrane zagadnienia współczesnej praktyki ekstradycyjnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 3/4, s. 70).
- ³ Por. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 266.
- ⁴ Znakomitym przykładem może tutaj być Europejska konwencja o ekstradycji z 1957 r. Mimo że celem, jaki przyświecał jej twórcom, było niewątpliwie ujednoczenie i ułatwienie obrotu ekstradycyjnego po to, aby usprawnić walkę z wciąż wzrastającą przestępczością międzynarodową, to przez oparcie jej o standardowe przesłanki i przeszkody ekstradycyjne (tj. zasada podwójnej karalności, niewydania za przestępstwo polityczne, prawo do odmowy ekstradycji własnego obywatela itd.), a także zgłaszane przez sygnatariuszy zastrzeżenia, jej wykonanie okazało się zbyt kosztowne i w praktyce mało efektywne (szerzej: Z. Knypl, *Europejska konwencja o ekstradycji. Komentarz*, Sopot 1994).
- ⁵ Warto tu wskazać m.in. na przypadek USA, gdzie skazanych na karę śmierci umieszcza się w specjalnych celach w oczekiwaniu na wyrok, który może zostać wykonany w każdej chwili (tzw. *Death Row Phenomenon*). Przykładem niedopuszczenia z tego powodu do ekstradycji, pomimo iż postanowienia zawartej umowy międzynarodowej na to pozwalały, było bardzo istotne orzeczenie ETS w sprawie *Soering v. United Kingdom* z 7 VI 1989 r. Szerzej: L. Garlicki, *Ekstradycja a kara śmierci (z orzecznictwa konstytucyjnego*

w obrocie między państwami wchodzącymi w skład Unii Europejskiej wydaje się być wysoce wątpliwe, zwłaszcza w kontekście rozwoju wspólnego tzw. Europejskiego Obszaru Sprawiedliwości⁶, a co za tym idzie stopniowego procesu harmonizacji prawa karnego poszczególnych państw członkowskich. Warto tu przede wszystkim wskazać, że już w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁷ (dalej: TUE), zaliczono do podstawowych celów Unii Europejskiej m.in. „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości”.

Dojść łatwo jednak skostatować, że tak rozległy obszar uprawnień przynależnych obywatelom państw Unii Europejskiej, a sprowadzający się m.in. do swobody przemieszczania i przebywania na terytorium państw członkowskich, prawa do zatrudnienia i prowadzenia tam działalności gospodarczej, czy wreszcie prawa do opieki konsularnej⁸, nieuchronnie prowadzi do wzrostu przestępczości na terenie Wspólnoty⁹, wpływając na konieczność usprawnienia kooperacji między państwami w aspekcie ścigania sprawców tych przestępstw¹⁰.

w świecie współczesnym), w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. J. Czapska, A. Gaberle, A. Światłowski, A. Zoll, Warszawa 2000, s. 226–235.

⁶ Europejski Obszar Sprawiedliwości jest wynikiem rozwiązań przyjętych w tzw. Agendzie z Tampere, którą F. Jasiński określił mianem „strategicznego dokumentu Rady Europejskiej stanowiącego praktyczny harmonogram działań związanych z wykonaniem postanowień Traktatu z Amsterdamu w zakresie problematyki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” (zob. F. Jasiński, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, [wyd. 3], Warszawa 2006, s. I–99).

⁷ Pełny tekst traktatu znajduje się na stronie internetowej: www.law.uj.edu.pl/users/kpe/tue.doc.

⁸ Szerzej: A. Ł a z o w s k i, *Obywatelstwo Unii Europejskiej — uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht*, w: *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I: *Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawidzka, Kraków 2003, s. 138 i n.

⁹ Należy zaznaczyć, że z danych opracowanych przez policję poszczególnych krajów członkowskich wynika, iż skala przestępczości w Unii Europejskiej zwiększa się o 0,5% rocznie. Jednocześnie jeżeli chodzi o wykryte przez policję przypadki przemytu narkotyków między państwami, to w Polsce nastąpił wzrost o 21% (szerzej: *W UE rośnie liczba przestępstw i więźniów*, portal: www.Money.pl, 17 marca 2008 r.).

¹⁰ Chodzi tu zwłaszcza o ściganie sprawców przestępstw, co do których *ex definitione* warunku podwójnej karalności nie da się zachować. Chodzi tu zwłaszcza o czyny zabronione

Taki też pogląd zdaje się podzielać Barbara Nita, która zauważa, iż negatywnym następstwem uprawnień wyrażonych w układzie i konwencji wykonawczej z Schengen „są komplikacje w ściganiu i sączeniu osób, sprawców, z czym wiąże się konieczność poszukiwania nowych, efektywnych form walki z przestępczością”¹¹.

2. Mając na uwadze tego typu postulaty, wysuwane coraz częściej na forum Unii Europejskiej, uczestnicy szczytu Rady Europejskiej w Tampere zdecydowali się na podjęcie działań mających na celu stworzenie takiego modelu współpracy pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, który pozwoliłby na wzajemną harmonizację systemów prawnych oraz byłby zdolny do zapobiegania zagrożeniom jakie powoduje wciąż wzrastająca przestępczość. Efektem przedmiotowego spotkania było przyjęcie planu działania sprowadzającego się do uznania, że „[...] formalna procedura ekstradycyjna między państwami członkowskimi powinna zostać zniesiona wobec osób skazanych i uchylających się przed wymiarem sprawiedliwości i zastąpiona rutynowym przekazaniem takich osób, zgodnie z art. 6 Traktatu o UE. W stosunku do niektórych przypadków ekstradycji należy rozważyć możliwość funkcjonowania tzw. szybkiej ścieżki proceduralnej, zapewniając — oczywiście — obowiązywanie zasady uczciwego procesu”¹².

Na wdrożenie w życie efektów szczytu w Tampere nie trzeba było długo czekać, zwłaszcza że przysłowiową czarę goryczy przelały zamachy z 11 września 2001 r.¹³, jasno pokazując, iż tylko szybka i efektywna procedura

wymierzone w dobro prawne podlegające z racji swej istoty ochronie tylko na terytorium państwa wzywającego — por. T. G a r d o c k a, *Przesłanki ekstradycyjne w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 2(60), s. 79. Będą to zwłaszcza, wyłączone przewidziane z katalogu tzw. przestępstw ekstradycyjnych, przestępstwa skarbowe podatkowe, gospodarcze itd., gdzie nie byłoby przesadą twierdzenie, iż wymóg podwójnej karalności będzie stanowił sposób na ucieczkę przed odpowiedzialnością karną. W tym kontekście M. P ł a c h t a wskazał, że „Sytuacja ta poważnie osłabia międzynarodową współpracę w sprawach karnych, eliminując ekstradycję w sprawach, w których była ona szczególnie potrzebna”. Źródła tego stanu rzeczy powołany autor uparuje właśnie w zasadzie podwójnej karalności „i to nawet wówczas gdy nadaje się jej bardzo liberalną wykładnię, opartą na ekwiwalentności elementów prawnych, w tym zwłaszcza odrzucając *nomen iuris* jako szczególnie nieprzydatne kryterium, lecz na okolicznościach faktycznych czynu” (szerzej: M. P ł a c h t a, *Kidnaping...*, *op. cit.*, s. 29; M. P ł a c h t a, *The Role...*, *op. cit.*, *passim*).

¹¹ B. N i t a, *Europejski nakaz aresztowania — europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich UE*, PiP 2007, nr 5, s. 709.

¹² *Konkluzje szczytu Rady Europejskiej w Tampere*, w: *Spotkania Rady Europejskiej. Monitor Integracji Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 288–300.

¹³ Tak np. A. G ó r s k i, A. S a k o w i c z, *Europejski Nakaz Aresztowania: Nowy instrument*

przekazywania i wykrywania przestępców jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo obywatelom Wspólnoty. Przedstawiciele rządów państw wchodzących w skład Unii Europejskiej zdały sobie wtedy sprawę z tego, że przy tak daleko rozwiniętych swobodach obywatelskich, brak efektywnych mechanizmów ścigania sprawców najcięższych przestępstw może okazać się dla Wspólnoty zgubny. Po niedawnych niepowodzeniach (wystarczy wspomnieć chociażby unijne konwencje ekstradycyjne¹⁴), postanowiono zaprzestać nowych rozwiązań mających na celu usprawnianie przestarzałych mechanizmów ekstradycyjnych, powołując nowy mechanizm oparty na wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych, mający w zamierzeniu „stanović istotny krok na drodze do europeizacji prawa karnego”¹⁵. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują przy tym, że „ENA wyznaczono najzupełniej kluczowe znacznie w procesie realizacji współpracy w sferze policyjnej i sądowej w sprawach karnych między państwami — członkami Unii Europejskiej, o której mowa w Tytule VI TUE, oraz w funkcjonowaniu systemu Schengen”¹⁶.

współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Zarys problematyki, w: A. G ó r s k i, A. S a k o w i c z, J. W o u t e r s, *The European Arrest Warrant and the Surrender Procedures — An Overview, papers presented to the seminar held at the European Centre Natolin on 27 January 2006*, „Working Paper” 3(7)/06, European Centre — Natolin, s. 14–21.

¹⁴ Zob. Europejska konwencja o ekstradycji z dn. 13 XII 1957 r., Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z dn. 10 III 1995 r. oraz Konwencja o ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dn. 27 IX 1996 r.

¹⁵ B. N i t a, *op. cit.*, s. 56. Mając na uwadze, iż charakter niniejszego opracowanie nie pozwala na dokładne omówienie zagadnienia, warto tylko w kilku słowach wskazać, że wspomniana „nowość” ENA stanowi przedmiot niekończącej się dyskusji związanej z tym, czy w rzeczywistości jest ona przedmiotem ekstradycji, czy też stanowi samodzielny twór prawny. Efektem były nawet wyroki sądów konstytucyjnych i zmiany w konstytucjach państw członkowskich (szerzej na ten temat m.in.: *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*, ed. A. G ó r s k i, P. H o f m a ń s k i, Warszawa 2008; A. G ó r s k i, A. S a k o w i c z, *Europejski nakaz aresztowania — uwagi de lege ferenda na gruncie nowelizacji kodeksu karnego*, w: *Problemy znowelizowanej procedury karnej*, red. Z. S o b o l e w s k i, G. A r t y m i a k, Cz.P. K ł a k, Kraków 2004; A. G ó r s k i, A. S a k o w i c z, *Europejski Nakaz Aresztowania wymusił zmiany w Konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 26 X 2006 r., nr 251, s. C-4, LEX nr 55811; M. R a m s, *Europejski Nakaz Aresztowania a art. 55 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. G ó r k a, A. L i t w i n, Kraków 2008; A. G r u s z c z a k, *European Arrest Warrant — success story or constitutional troublemaker?*, w: *European Arrest Warrant — Achievements and Dilemmas, papers presented to the seminar held at the European Centre Natolin on 27 January 2006*, ed. A. G r u s z c z a k, „Working Paper” 3(7)/06, European Centre — Natolin; A. G r z e l a k, *Europejski Nakaz Aresztowania — orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 24–33).

¹⁶ E. P i o n t e k, *Europejski Nakaz Aresztowania*, PiP 2004, nr 4, s. 35.

II. ODEJŚCIE OD STANDARDOWYCH ZASAD EKSTRADYCYJNYCH W KONSTRUKCJI DECYZJI RAMOWEJ W SPRAWIE ENA

1. Należy wskazać, iż ustanowiony mocą decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. (2002/584/WSiSW) europejski nakaz aresztowania istotnie oparł się na rozwiązaniach nieznanymi dotąd praktyce ekstradycyjnej.

Przede wszystkim stanowił „decyzję 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”¹⁷, skupiając się głównie na współpracy między organami sądowymi państw członkowskich — a co istotne — rezygnując zupełnie z dotychczas obecnego przy ekstradycji udziału czynnika politycznego¹⁸.

Jednocześnie poprzez sformułowanie „decyzja sądowa” — twórcy decyzji ramowej wyraźnie dali do zrozumienia, że górę w sprawach związanych z wydawaniem sprawców wzięł mechanizm wzajemnego uznawania orzeczeń (ang. *Mutual Recognition*)¹⁹ z wszystkimi płynącymi z tego konsekwencjami. Taką też opinię prezentują Adam Górski i Andrzej Sakowicz,

¹⁷ Art. 1 decyzji ramowej w sprawie ENA.

¹⁸ Warto wskazać, że standardowa procedura ekstradycyjna przybiera obecnie model mieszany — współpracy sędziowsko-administracyjnej, który charakteryzuje się pewną dwuetapowością, wyrażającą się w tym, iż decyzja w przedmiocie ekstradycji, która została wydana przez Sąd, podlega jeszcze ostatecznej kontroli przez reprezentanta władzy wykonawczej — np. ministra sprawiedliwości. Przeważnie dopiero taka decyzja organu rządowego akceptująca decyzję sądu pozwala na przesłanie — za pośrednictwem tego organu — osoby ekstradowanej do państwa wzywającego.

¹⁹ Istotę omamianego pojęcia w konfrontacji z zasadami rządzącymi standardową procedurą ekstradycyjną oddaje E. Zielińska wskazując, że „Ekstradycja jest instytucją o długiej tradycji, której kształt w miarę upływu czasu ulegał istotnym przeobrażeniom i zależał w dużej mierze od łączących poszczególne kraje lub grupy państw stosunków politycznych. Inaczej wyglądała współpraca między krajami Rady Europy, inaczej między krajami należącymi do WE, lub niektórymi z tych krajów. Odmienne kształtowała się między krajami socjalistycznymi czy krajami zachodnimi, a jeszcze inaczej między krajami europejskimi a państwami innych kontynentów. Zniknięcie zasadniczych podziałów politycznych w ramach Europy, któremu towarzyszył stały wzrost wzajemnego zaufania co do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości zgodnie ze standardami EKPC, wywarło niezwykle istotny wpływ na kształt instytucji ekstradycji, i spowodowało jej gruntowne przeobrażenie się” (por. E. Zielińska, *Ekstradycja a Europejski Nakaz Aresztowania. Studium Różnic, opinia z dnia 23 grudnia 2003 r.*, załącznik do stanowiska Prokuratora Generalnego w postępowaniu prowadzonym przed TK w sprawie do sygn. P 1/05, k. 35, 35)

przyznając wprost, że dopiero decyzja ramowa w sprawie ENA dokonała „rewolucyjnych” zmian w dotychczasowym systemie współpracy na tej płaszczyźnie, przenosząc jej ciężar ze współpracy raczej międzyrządowej na wspólnotową²⁰.

W doktrynie nie budzi zatem większych wątpliwości to, że wskazany sposób uregulowania ENA zdawał się dążyć do ostatecznego zerwania z zasadą ograniczonego zaufania, na rzecz kooperacji opartej na pełnym zaufaniu do systemów prawnych państw członkowskich UE²¹, zobowiązanych prze-

²⁰ Zob. A. Gó r s k i, A. S a k o w i c z, *Europejski Nakaz Aresztowania; nowy instrument współpracy w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, w: *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003, s. 201.

²¹ W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na ciekawe zjawisko stopniowej adaptacji restrykcyjnie dotąd postrzeganej, zwłaszcza w dziedzinie prawa karnego, zasady suwerenności państwowej (M. Królikowski zwraca tu nawet uwagę, że „o ile prawo karne tradycyjnie jest związane z ideą suwerenności państwa, jego *ius puniendi*, o tyle doświadczenie rozszerzania się władztwa Unii Europejskiej nie może pozostać bez wpływu na paradygmat legalizmu prawnokarnego i procedur realizacji odpowiedzialności” — por. M. K r ó l i k o w s k i, *Europejski Nakaz Aresztowania a problem suwerenności*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 69) do nowych warunków stworzonych przez integrację europejską. Zwraca się tu w szczególności uwagę na „zjawisko niespotykanego do tej pory przenikania się, czy też współdziałania sfery państwowej ze sferą działania organizacji integracyjnej, obejmującej również dziedziny, które na mocy stosownej umowy międzynarodowej [...] zostały na taką organizację przekazane” (por. J. B a r c z, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 55–64). Powołany autor konstatuje też, że co prawda w realnej przyszłości Unia Europejska nie będzie w stanie przekształcić się „w jakiś rodzaj państwa”, ale „jednocześnie następuje umacnianie Wspólnot jako organizacji międzynarodowych, choć o specyficznym ponadnarodowym charakterze oraz — docelowo — przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową, a nie jakiś rodzaj państwa (*ibid.*; szerzej na ten temat: A. A l b i, „Europe” articles in the constitutions of Central and Eastern European countries, „Common Market Law Review” 2005, nr 2, s. 399; D. C z a j k a, *Suwerenność państw Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4, s. 25; W. C z a p l i Ń s k i, *Unia nie jest potworem*, „Rzeczpospolita” z 8 VII 2004 r.; J. F i s z e r, C. M o j s i e w i c z, *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie — przeżytek czy przyszłość*, Warszawa 1995; *Suwerenność i ponadnarodowość...*, *op. cit.*; R. K w i e c i e Ń, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawn międzynarodowe*, PiP 2003, nr 2, s. 25; V. M i t s i l e g a s, Recenzja: *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/ Mutual Trust in the European Criminal Area*, red. G. de Kerchove, A. Weyembergh, Brussels 2005, „Common Market Law Review” 2006, nr 4, s. 1196; R. P o t o r s k i, *Wpływ Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na pojęcie suwerenności. Rozważania w świetle zasady nadrzędności prawa wspólnotowego*, Toruń 2005; A. W a s i l k o w s k i, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4/5, s. 15; G. J. W ą s i e w s k i, *Aktualny stan francuskiej doktryny suwerenności na tle integracji europejskiej*, PiP 2008, nr 5, s. 87.

cież do respektowania standardów wskazanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) oraz Karcie Praw Podstawowych.

Na powyższą kwestię zwracał też uwagę Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS), który m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie Van der Werden²², wyraźnie wskazał, iż „Należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 UE Unia opiera się na zasadach państwa prawa i poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasadach ogólnych prawa wspólnotowego. Oznacza to, że instytucje podlegają kontroli w zakresie zgodności ich aktów z traktatami i ogólnymi zasadami prawa, podobnie jak państwa członkowskie, gdy wdrażają prawo Unii”²³.

2. Takie też jak opisane wyżej, wpływające z preambuły decyzji ramowej, założenia nowego instrumentu przekazywania przestępców w ramach Wspólnoty, wywarły wpływ na konstrukcję przesłanek i przeszkód wykonywania ENA. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania można tylko skrótowo, nie pretendując do pełnego wyliczenia, wskazać, iż zasadnicze zmiany wprowadzone mocą decyzji ramowej w sprawie ENA sprowadzały się do:

1) wyeliminowania stosowanego przy ekstradycji, wręcz kazuistycznego obowiązku badania, czy czyn popełniony w państwie wzywającym posiada dokładnie taki sam odpowiednik w państwie wezwanym (podwójna karalność *in abstracto* i *in concreto*);

2) rezygnacji ze stosowanej dotychczas przeszkody obywatelstwa²⁴, jako obligatoryjnej przesłanki odmowy wykonania nakazu. Jednocześnie decyzja przewiduje możliwość poczynienia odpowiedniego zastrzeżenia, że „w przypadku gdy osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania do

²² Wyrok ETS (Wielka Izba) z 3 V 2007 r. *Advocaten voor de Wereld VZW v. Le-den van de Ministerraad*, Sprawa C-303/05)1, 1 — Dz.U. C 271 z 29 X 2005 r.

²³ W cyt. orzeczeniu ETS powołuje się też na orzeczenia z 27 II 2007 r. w sprawie C-354/04 *P Gestoras Pro Amnistía* i in. przeciwko Radzie (niepublikowany), pkt 51 oraz C- 355/04 *P Segi* i in. przeciwko Radzie (niepublikowany), pkt 51.

²⁴ Szerzej na temat przeszkody obywatelstwa — M. Pła chta, *(Non-) Extradition of Nationals: A Never-ending Story?*, „Emory International Law Journal” 1999, vol. 13, s. 77.

celów ścigania, jest uznawana za obywatela lub osobę stale przebywającą w wykonującym nakaz Państwie Członkowskim, przekazanie następuje pod warunkiem, że osoba ta po rozprawie zostaje przekazana do wykonującego nakaz Państwa Członkowskiego w celu odbycia tam kary pozbawienia wolności lub wykonania środka zabezpieczającego, orzeczonych w wydającym nakaz Państwie Członkowskim”;

3) ograniczenia obligatoryjnej odmowy wykonania przez państwo wezwane nakazu tylko do 3 przypadków²⁵, tj. wtedy gdy: a) przestępstwo będące podstawą nakazu aresztowania jest objęte amnestią w wykonującym nakaz państwie członkowskim, w przypadku, gdy przestępstwo to podlega jurysdykcji państwa z mocy jego prawa karnego, b) jeśli wykonujący nakaz organ sądowy zostaje poinformowany, że w stosunku do osoby, której dotyczy wniosek zapadło w związku z popełnieniem tych samych czynów prawomocne orzeczenie w państwie członkowskim, z zastrzeżeniem, że jeśli została orzeczona kara, to została ona wykonana lub jest wykonywana, lub też nie może być dłużej wykonywana w świetle prawa państwa członkowskiego, w którym nastąpiło skazanie, c) jeśli w świetle prawa państwa wykonującego nakaz osoba podlegająca europejskiemu nakazowi aresztowania z uwagi na jej wiek nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej za czyny, stanowiące podstawę wydania nakazu;

4) znaczącej modyfikacji tzw. zasady specjalności, która została uzupełniona o zastrzeżenie pozwalające każdemu państwu na możliwość notyfikowania Sekretariatowi Generalnemu Rady, że w jego stosunkach z innymi państwami członkowskimi, które wystosowały podobną notyfikację, domniemana jest zgoda na ściganie, skazanie lub zatrzymanie w związku z pozbawieniem wolności lub wykonaniem środka zabezpieczającego za przestępstwo popełnione przed przekazaniem osoby inne niż to, z powodu którego została przekazana, chyba że w przypadku szczególnym wykonujący nakaz organ sądowy stanowi inaczej w swojej decyzji w sprawie przekazania. Wreszcie zgodnie z właściwymi postanowieniami decyzji ramowej, gwarancji gwarantowanych przez zasadę specjalności może zrzec się i sama osoba ścigana;

5) likwidacji przeszkody przestępstwa politycznego.

²⁵ Celem porównania można tylko spojrzeć na liczbę zastrzeżeń zgłoszonych przez państwa do EKPC w 1957 r.

III. WADLIWA TRANSPOZYCJA ENA DO PRAWA POLSKIEGO I JEJ ZASADNICZE ASPEKTY

1. Z uwagi na to, że w dniu 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, pojawiła się konieczność dostosowania prawa krajowego do przepisów wspólnotowych w celu pogłębienia integracji legislacyjnej z innymi państwami UE. Zgodnie bowiem z art. 9 Konstytucji, od tego właśnie momentu Rzeczpospolita Polska związana została prawem stanowiącym dorobek prawny wspólnoty.

Takie obowiązki dla Polski wynikały wreszcie *explicite* z treści traktatu akcesyjnego i Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie — w odniesieniu do sfery prawa karnego — w tytule VI zawarto regulacje traktujące m.in. o współpracy w sprawach karnych.

Mając na uwadze wyżej wymienione zobowiązania traktatowe, ustawą z dnia 18 marca 2004 r.²⁶ ENA został wdrożony do polskiego porządku prawnego poprzez przeprowadzenie nowelizacji właściwych postanowień Kodeksu postępowania karnego i zamieszczenie w nim m.in. przepisów pozwalających na stosowanie w polskiej procedurze karnej mechanizmu przekazywania przestępców w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej²⁷ w sposób zgodny z postanowieniami decyzji ramowej.

Nie trzeba przypominać, że nakreślone wyżej, nowe uregulowania Kodeksu postępowania karnego wywołały poważne wątpliwości natury konstytucyjnej²⁸, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 55 Konstytucji, zgodnie

²⁶ Zmiany Kodeksu postępowania karnego wprowadzone ustawą z dn. 18 III 2004 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 626) zmieniającej Kodeks postępowania karnego z dniem 1 V 2004 r.

²⁷ Wskazana ustawa „odróżniła” w wyraźny sposób „wydanie” (ekstradycję) od „przekazania” na podstawie ENA, tym samym próbując uporać się z normą wynikającą z art. 55 Konstytucji, że: „ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”. Warto wskazać, iż wątpliwe jest — jak to niekiedy próbuje się czynić w doktrynie — poszukiwanie różnic między ekstradycją a ENA, chociażby na gruncie leksykalnym (z pominięciem genezy obu instytucji) wskazując, iż angielskie słowo *extradition* (wydanie) nie może być utożsamiane ze słowem *surrender* (przekazanie) użytym w kontekście ENA. Rację mają bowiem przeciwnicy tej teorii wskazując, iż można znaleźć wiele przykładów zaświadcujących o tym, że słowa te używane być mogą przemiennie.

²⁸ Szerzej na ten temat: P. K r u s z y ń s k i, *Europejski Nakaz Aresztowania jako forma realizacji zasady wzajemnego wykonywania orzeczeń w ramach UE — jaką rolę należy przypisać E.N.A. w procesie tworzenia Wspólnego Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE — opierającego się na zasadzie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń?*, opinia z dn. 23 XII 2003 r., załącznik do stanowiska Prokuratora Generalnego w postępowaniu prowadzonym przed TK w sprawie do sygn. P 1/05, k. 40–46; P. K r u s z y ń s k i, *Europejski Nakaz Aresztowania jako forma realizacji*

z którym „ekstradycja” obywatela polskiego była zakazana (a zgodnie z przepisami decyzji ramowej o ENA sytuacja taka stanowiła tylko fakultatywną przesłankę odmowy wykonania nakazu). Znaczna część doktryny stanęła na stanowisku, że z uwagi na „absolutny” charakter nakazu wynikającego z przepisów ustawy zasadniczej, niedopuszczalne jest wprowadzanie autonomicznego — *de facto* definiującego pojęcie konstytucyjne — uregulowania ustawowego.

2. Wywołana wskazanymi wyżej wątpliwościami dyskusja stała się w efekcie impulsem do pytania prawnego co do konstytucyjności przepisów ENA, jakie Sąd Okręgowy w Gdańsku na kanwie rozpatrywanej przez siebie sprawy o przekazanie postanowił zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W odpowiedzi na przedmiotowe pytanie, w wyroku z 25 kwietnia 2005 r. TK uznał, że art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie ENA jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto w terminie 18 miesięcy zobowiązał ustawodawcę do dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych, celem dostosowania przepisów²⁹, tak aby umożliwić

idei wzajemnej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości pomiędzy państwami w Unii Europejskiej, w: *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywności. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Bulsiewicza*, red. A. Marek, Toruń 2004, s. 198; E. Zielińska, *Ekstradycja a Europejski Nakaz Aresztowania. Studium różnic*, opinia z dn. 23 XII 2003 r., załącznik do stanowiska Prokuratora Generalnego w postępowaniu prowadzonym przed TK w sprawie do sygn. P 1/05, k. 40–46; E. Piontek, *Europejski Nakaz Aresztowania*, PiP 2004, nr 4, s. 33–43; E. Piontek, *Status Europejskiego Nakazu Aresztowania*, opinia sporządzona na potrzeby postępowania toczącego się przed TK do sygn. akt P 1/05, k. 29–33; A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski Nakaz Aresztowania; nowy instrument...*, *op. cit.*, s. 338–350; A. Górski, A. Sakowicz, *Komentarz do Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania*, w: *The Third Pillar. Criminal Law Documents (Trzeci filar. Dokumenty karne)*, ed. E. Zielińska, Warszawa 2005, s. 266–314; A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3/4, s. 51–72; M. Płachta, *Europejski Nakaz Aresztowania a ekstradycja*, „Jurysta” 2003, nr 11/12, s. 14–15; M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3, s. 51–73; E. Winczorek, *Europejskie aresztowanie a polska Konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 17 XI 2003 r., nr 257, s. C-3 i n.

²⁹ Szerzej na ten temat: wyrok TK z 25 IV 2005 r. (sygn. P 1/05), glosa krytyczna: P. Kruszyński, „Palestra” 2005, nr 7/8, s. 289; glosa krytyczna: W. Czaplinski, PiP 2005, nr 9, s. 107; glosa krytyczna: P. Hofmański, PiP 2005, nr 9, s. 113, glosa aprobująca: M. Płachta, R. Wieruszewski, PiP 2005, nr 9, s. 117; glosa częściowo

efektywną implementację decyzji ramowej w sprawie ENA do krajowego porządku prawnego.

W mojej opinii, zamierzonego rezultatu nie udało się jednak osiągnąć, zwłaszcza w kontekście nowelizacji art. 55 Konstytucji.

Powołany przepis wprowadził bowiem na grunt ustawy zasadniczej obligatoryjne przeszkody wykonania nakazu nieznanego dotychczas decyzji ramowej w sprawie ENA. Mowa tu o zasadzie terytorialności, zasadzie podwójnej karalności co do obywateli polskich oraz przeszkodzie przestępstwa politycznego³⁰.

Patrząc na takie brzmienie art. 55 Konstytucji, już na pierwszy rzut oka widać, iż zamiast modyfikacji przepisów o ENA w taki sposób, aby umożliwić wykonywanie przez Polskę jej zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej (tj. tak jak tego chciał TK), w efekcie doprowadzono do sytuacji odwrotnej³¹.

Warto wskazać, że omawiana zmiana została uchwalona nawet pomimo tego, iż już na etapie przygotowawczym liczna grupa ekspertów wyrażała wątpliwości co do jej zgodności z prawem Unii Europejskiej³².

aprobująca: S. Steinborn, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 182; glosa częściowo aprobująca: E. Gierach, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 196; glosa aprobująca: K. Grajewski, „GSP — Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 1, s. 21.

³⁰ Zob. art. 55 ust. 2 Konstytucji w brzmieniu po nowelizacji: „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”.

Art. 55 ust. 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”.

³¹ M. Płachta zwraca tu uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, wynikającą z art. 55 ust. 2 Konstytucji w zakresie w jakim odnosi się ona do zakazu dokonywania ekstradycji osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa z przyczyn politycznych. Powołany autor wskazuje bowiem, iż sformułowanie to „pozostawia poza zakresem swojego obowiązywania wszystkie przypadki ekstradycji, w których obce państwa zwracają się o wydanie sprawców prawomocnie skazanych, celem wykonania w stosunku do nich prawomocnie orzeczonych kar” (tak. M. Płachta, *Prawa i gwarancje oskarżonego w świetle norm konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 185, LEX nr 45973).

³² Por. w szczególności: J. Zajądło, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie Kon-*

Tego typu zastrzeżenia pokrywały się nadto z poglądem na prawidłową implementację decyzji ramowej do porządku krajowego wyrażonym ostatnio przez ETS na kanwie orzeczenia w sprawie *Advocaten voor de Wereld*³³. Trybunał wskazał m.in. na to, że zasadniczym celem decyzji ramowej w sprawie ENA było wprowadzenie zmian „w szczególności w zakresie norm dotyczących wymienionych kategorii przestępstw, w przypadku których nie ma weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej (art. 2 ust. 2), obligatoryjnej lub fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania (art. 3 i art. 4), treści i formy nakazu (art. 8), przekazywania nakazu i szczegółowych procedur takiego przekazania (art. 9 i art. 10), minimalnych gwarancji, jakie powinny być przyznane osobie, której dotyczy wnioski lub aresztowanej (art. 11–14), terminów i procedur podejmowania decyzji o wykonaniu nakazu (art. 17) oraz terminów przekazania osoby, której dotyczy wnioski (art. 23)”³⁴.

Analizując zawarte wyżej rozważania, wydaje się, że pomimo wyroku TK z kwietnia 2005 r. i późniejszych zmian legislacyjnych³⁵ przez niego wymuszonych, pozostał niedosyt w zakresie efektywnego wykonania postanowień decyzji ramowej w sprawie ENA.

O ile przed orzeczeniem TK problem dotyczył wyłącznie tzw. przeszkody obywatelstwa, to aktualnie mamy do czynienia z szerszym katalogiem przeszkód nieznanymi decyzji ramowej, a przeniesionych — wydawałoby się *in extenso* — z typowego traktatu ekstradycyjnego. *Ergo*, tego typu uregulowania — o ile zostały przyjęte świadomie — mogą stawać pod znakiem zapytania dalszy rozwój współpracy między krajami UE w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³⁶.

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w: *Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji*, druki nr 580, 876, s. 74 i n.; P. Hofmański, *Opinia na temat sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej (druk nr 876) oraz poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania w dniu 23 sierpnia 2006 r.*, w: *Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji*, druki nr 580, 876, s. 77; zob. też: A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski Nakaz Aresztowania wymusił...*, *op. cit.*

³³ *Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad* (C-303/05)1, 1 — Dz.U. C 271 z 29 X 2005 r.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Por. w szczególności art. 55 zmieniony przez art. 1 ustawy z dn. 8 IX 2006 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) zmieniającej Konstytucję z dniem 7 XI 2006 r.

³⁶ Warto ponadto wskazać, że nieprawidłowa transpozycja decyzji ramowej do krajowego porządku prawnego może narazić Polskę na sankcje ze strony UE. Wskazuje tu bowiem C. Mik, iż „z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązuje zasada natychmiastowego działania w Polsce traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europej-

W omawianym kontekście podnoszono m.in., że wprowadzenie w życie art. 55 Konstytucji w jego obowiązującym brzmieniu (tj. po nowelizacji z dnia 8 września 2006 r.) doprowadziło do stanu niezgodności z decyzją ramową w sprawie ENA i to nie tylko na gruncie konstytucyjnym, ale i szczegółowych rozwiązań związanych z wykonywaniem nakazu, zawartych w Kodeksie postępowania karnego³⁷.

Co więcej, z uwagi na fakt umieszczenia wyżej wymienionych przeszkód ekstradycyjnych w rozdz. II Konstytucji, wykluczone wydaje się rozwiązanie problemu za pomocą zastosowania wykładni zgodnej z celami i brzmieniem prawa wspólnotowego³⁸. Kolejna zaś zmiana konstytucji nie byłaby pożądana, w szczególności z punktu widzenia zasady pewności prawa.

skiej oraz aktów przyjętych na ich podstawie przez instytucje Unii i Europejski Bank Centralny” (por. C. M i k, *Opinia prawna o konsekwencjach dla Polski niewykonania lub nienależytego wykonania Decyzji Ramowej Rady UE z 13 VI 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW)*, w: *Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP przez Sejm V kadencji*, druk 580, 876, s. 37). Co więcej, w razie naruszenia tych obowiązków na Polskę mogą być nałożone kary przewidziane mocą art. 39 Traktatu Akcesyjnego.

³⁷ Zob. w tym zakresie: ustawa z dn. 27 X 2006 r. (Dz.U. Nr 226, poz. 1647) zmieniająca odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania karnego z dniem 26 XII 2006 r.

³⁸ Por. w szczególności wyrok TK z 11 V 2005 r., sygn. K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, s. 49, gdzie wyraźnie wskazano, że „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg [podkreślenie moje, M. R.], który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia »przyjazna dla prawa europejskiego« ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”. To samo zdaje się zresztą potwierdzać wyrok ETS w sprawie M. Pupino C-105/03, ECR 2005, s. I-5285, w którym zwraca się uwagę m.in. na to, że wykładnia prowspólnotowa jest obowiązkiem organów państwowych, ale winna być dokonywana w tzw. zakresie *as far as possibile* (tak dalece jak to możliwe). Oznacza to, iż nie ma ona charakteru absolutnego. Należy jej bowiem zaniechać wtedy, kiedy jej rezultatem byłyby interpretacja *contra legem*.

IV. ZASADA EFEKTYWNEGO OBYWATELSTWA JAKO SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI MECHANIZMU WALKI Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ

1. Mając na uwadze przedstawione wyżej wątpliwości związane z prawidłowością transpozycji decyzji ramowej o ENA do prawa krajowego, nasuwa się refleksja, iż należałoby poszukać nowych możliwości, które nawet *de lege ferenda* umożliwiłyby efektywne wykonywanie ENA bez konieczności kolejnej zmiany przepisów ustawy zasadniczej.

W tym kontekście należy wskazać, że innym sposobem wyjścia z impasu powstałego na skutek wprowadzenia do Konstytucji opisanych wyżej przeszkód przekazania, mających swoją genezę w obywatelstwie osoby ściganej — także co do ENA — mogłaby być próba odwołania się do istniejącej na gruncie prawa międzynarodowego co do osób posiadających podwójne obywatelstwo zasady „efektywności obywatelstwa”.

2. W doktrynie przyjmuje się, że wspomniana wyżej reguła oznacza, iż obywatel może liczyć na opiekę dyplomatyczną za strony państwa, którego obywatelstwo posiada, tylko wówczas, gdy jest ono wykonywane „efektywnie”, tzn. gdy jesteśmy w stanie wykazać, że związek jednostki z danym państwem jest na tyle silny, iż — w omawianym przypadku — będzie uzasadniał skorzystanie przez nią z dobrodziejstwa przewidzianego w art. 55 ust. 2 pkt 2 Konstytucji, mimo że czyn jakiego dopuściła się na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest penalizowany na gruncie tamtejszej ustawy karnej.

Słusznie bowiem wskazuje się, iż „uznanie obywatelstwa przez inne państwa ma znaczenie ze względu na to, że jego istnienie powoduje szereg konsekwencji w płaszczyźnie międzynarodowej. Państwo, z którym jednostka pozostaje w stałym związku prawnym, sprawuje nad nią opiekę dyplomatyczną i konsularną, w pewnych wypadkach ponosi ono odpowiedzialność wobec innych podmiotów za jej działanie. Związek ten reguluje zagadnienie ekstradycji i stanowi podstawę obowiązku przyjmowania przez państwo swych obywateli”³⁹.

Problem podwójnego obywatelstwa pojawił się na gruncie prawa międzynarodowego publicznego⁴⁰ wraz z coraz to nowymi możliwościami

³⁹ J. Symonides, *Zasada rzeczywistej więzi a obywatelstwo osób fizycznych*, „Nowe Prawo” 1967, nr 6, s. 251.

⁴⁰ Należy wskazać, że rozważenie omawianego zagadnienia w kontekście ENA wymaga dokonania uprzedniej analizy na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, gdzie przed-

pozwalającymi na swobodne przemieszczanie się osób między państwami. Do rozwoju samej reguły przyczyniło się natomiast to, że osoby będące obywatelami dwóch różnych państw, w razie problemów w jednym z nich, powoływały się na obywatelstwo drugiego — domagając się od właściwych władz ochrony dyplomatycznej.

Dojść łatwo zauważyć, że omawiane zagadnienie często stanowiły przedmiot orzeczeń różnorodnych trybunałów międzynarodowych, począwszy od XIX w.

Janusz Symonides wskazuje tu zwłaszcza na sprawę R. Canevaro — człowieka urodzonego w Peru, którego ojcem był obywatel Włoch. Zgodnie z prawem panującym w obu państwach, wyżej wymieniony uchodził za ich obywatela. Nie dziwi zatem to, że sprawa wniesiona przeciwko R. Canevaro z powództwa Włoch dotarła aż przed oblicze Stałego Trybunału Arbitrażowego, który miał za zadanie rozstrzygnąć, czy w omawianym przypadku Canevaro ma prawo domagania się opieki od rządu peruwiańskiego. Jak wskazuje powołany wyżej autor: „Rozstrzygnięcie konfliktu nastąpiło na podstawie ustalenia efektywnego obywatelstwa. Trybunał wziął zwłaszcza pod uwagę fakt, że Canevaro w sposób nie podlegający dyskusji korzystał z praw obywatelskich w Peru, o czym świadczyło jego kandydowanie i wybór do Senatu, w którym zasiadać mogli tylko obywatele peruwiańscy”⁴¹. Podobnie w innej sprawie, Barthes de Montfort przeciwko Treuhander Hauptverwaltung przyjęto, że „ze względu na istniejący konflikt obywatelstw — powódka miała pierwotnie obywatelstwo francuskie oraz w wyniku naturalizacji męża uzyskała obywatelstwo niemieckie — powstała kwestia kompetencji. Konflikt został rozstrzygnięty na podstawie zasady aktywnego obywatelstwa. Biorąc pod uwagę, że zainteresowana nigdy nie przestała mieszkać we Francji i wykonywała w niej swe obowiązki obywatelskie, Trybunał uznał ją za obywatelkę francuską upoważnioną do przedłożenia swej sprawy”⁴².

3. Powszechnie przyjmuje się, że wydarzenie wręcz rewolucyjne dla postrzegania zasady „efektywnego obywatelstwa” stanowił⁴³ wyrok Między-

miotowa reguła obowiązuje *de lege lata*. Tylko bowiem wtedy możliwa będzie próba rekonstrukcji zasady „efektywnego obywatelstwa” również na gruncie prawa wspólnotowego.

⁴¹ J. Symonides, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 254.

⁴² Tak Francusko-Niemiecki Trybunał Arbitrażowy w sprawie de Montfort vs. Treuhander Hauptverwaltung, „Recueil des decisions des tribunaux mixtes”, t. VI, s. 806 [cyt. za J. Symonides, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 255].

⁴³ Zob. J. Symonides, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 250–264; P. de Visscher, *L'affaire*

narodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS) z 6 kwietnia 1955 r., a dotyczący sporu pomiędzy Gwatemalą a Liechtensteinem w sprawie Nottebohma⁴⁴.

W przedmiotowym wyroku Sąd rozpatrywał sprawę obywatelstwa nadanego Nottebohmowi urodzonemu w Hamburgu, przez Księstwo Liechtenstein. Sytuacja faktyczna w niniejszej sprawie polegała na tym, że po wybuchu II wojny światowej Nottebohm prowadzący rozliczne interesy gospodarcze na terenie Gwatemali, obawiając się, jako obywatel niemiecki, konfiskaty majątku, złożył w Liechtensteinie wnioski o naturalizację, który został rozpoznany pozytywnie. W 1943 r. Nottebohm został jednak aresztowany na zlecenie USA, a co do jego majątku rozpoczęto procedurę konfiskaty. Mając na uwadze obowiązki dyplomatyczne w aspekcie ochrony własnego obywatela, Liechtenstein wniósł sprawę do MTS, z powództwem o nakazanie zaprzestania działań podjętych w stosunku do obywatela tego państwa. W odpowiedzi na tak sformułowane żądania rząd Gwatemali wniósł o oddalenie roszczenia Liechtensteinu, argumentując, że tylko „węzeł przynależności państwowej między państwem a jednostką daje państwu prawo do ochrony dyplomatycznej”⁴⁵.

W wydanym przez siebie rozstrzygnięciu MTS uznał jednak, iż nawet jeśli naturalizacja Nottebohma była aktem dokonany w ramach kompetencji wewnętrznej Księstwa Liechtenstein, to prawo do opieki dyplomatycznej musi być rozstrzygane na gruncie prawa międzynarodowego, a to prowadzi do wniosku, że obywatelstwo nadane w tym przypadku przez Liechtenstein nie było obiektywne. W uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia wskazano m.in. na to, że „rozjemca międzynarodowy [...] dawał wyższość obywatelstwu rzeczywistemu (*effective*), temu, które odpowiadało sytuacji faktycznej, temu, które opierało się na silniejszym węzle faktycznym między jednostką a jednym z państw, o których obywatelstwo chodziło. Czynniki brane pod uwagę bywają różne i waga ich zmienia się od wypadku do wypadku; domicyl interesowanego odgrywa tam ważną rolę, ale idzie też o kraj jego interesów, więzy rodzinne, udział w życiu publicznym, przywiązanie do tego kraju

Nottebohm, „Revue generale de droit international public” 1956, nr 2, s. 238–266. W polemicznym tonie wypowiada się w szczególności: J. M e r v y n J o n e s, *The Nottebohm case*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1956 (april), s. 230–244; J. B r z e z i ń s k i, *Teoria efektywności obywatelstwa jednostki we współczesnym prawie międzynarodowym*, PiP 1958, s. 1011–1022.

⁴⁴ Por. International Court of Justice, Reports of Judgments 1955, s. 4 i n.

⁴⁵ Zob. *ibid.* [cyt. za: J. S y m o n i d e s, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 258].

okazywane przez niego i wszczepione jego dzieciom itd.”⁴⁶ Kontynuując tak rozpoczęty wywód, MTS zwrócił też uwagę na to, że „Wedle praktyki państw, orzeczeń rozjemczych i sądowych oraz opinii uczonych, obywatelstwo jest węzłem prawnym, u którego podstaw leży społeczny fakt przywiązania, prawdziwa solidarność bytu, interesów, uczuć, połączona z wzajemnością praw i obowiązków. Jest ono, można powiedzieć, prawnym wyrazem faktu, że jednostka, której je nadano, bądź bezpośrednio działaniem ustawy, bądź aktem władzy, jest faktycznie ściślej związana z ludnością państwa, które jej nadaje obywatelstwo, niż z ludnością któregośkolwiek innego państwa”⁴⁷.

Analizując pogląd wyrażony przez MTS na kanwie rozpatrywanej sprawy, już na wstępie wskazać należy na to, iż takie, jak wyrażone wyżej ujęcie problemu w żaden sposób nie pozbawi jednostki prawa do opieki ze strony państwa, jako takiego. Zasada „efektywnego obywatelstwa” powinna mieć bowiem zastosowanie tylko co do stosunków pomiędzy państwami⁴⁸, bez ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, którego obywatelstwo posiada dana jednostka. W tym kontekście wypowiada się Jan Brzeziński (krytykując w istocie orzeczenie MTS⁴⁹), że „Trybunał całkowicie pomija zagadnienie wewnętrznoprawnej skuteczności obywatelstwa, nadanego Nottebohmowi”⁵⁰. Ten sam autor przyznaje zresztą dalej, że „zasada efektywnego obywatelstwa pełni funkcję pozytywną — pozwala wybrać i dać pierwszeństwo obywatelstwu, które jest społecznie czy obiektywnie bardziej realne — a nie negacyjną, która by umożliwiała zaprzeczenie i pozbawienie skutków prawnych formalnie stwierdzonego obywatelstwa”⁵¹.

⁴⁶ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 596.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Tak też W. Góralczyk wskazuje, iż tzw. opieka dyplomatyczna „polega [...] na tym, że państwo może występować na forum międzynarodowym w imieniu swoich obywateli w stosunku do innych państw oraz przed sądami międzynarodowymi i komisjami arbitrażowymi” (por. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 241).

⁴⁹ Zdaniem J. Brzezińskiego teoria „efektywnego obywatelstwa” oparta o zasadę więzi społecznych nie może zdać egzaminu ze względu na konieczność zapewnienia przez ustawodawcę pewności prawa. Autor ten wspomina zatem, że „uzależnienie skutków prawnych obywatelstwa od trudnych do ustalenia »wizów społecznych« jest jaskrawym zaprzeczeniem elementarnej pewności w stosunkach prawnych, a tym samym jest sprzeczne z elementami obrotu międzynarodowego”, J. Brzeziński, *op. cit.*, s. 1021.

⁵⁰ Tak: *ibid.*, s. 1015–1016.

⁵¹ Moim zdaniem obojętne jest przy tym — wbrew temu co twierdzi J. Brzeziński — właśnie to, czy jednostka zrzekła się jednego (efektywnego) obywatelstwa na rzecz nowego (nieefektywnego). Na arenie międzynarodowej, w procesie uznawania nabytego obywa-

W świetle tak zarysowanych poglądów można zgodzić się z tym, że przyjęcie teorii „efektywności obywatelstwa” jest w stanie zapobiec przypadkom, gdy dana jednostka we wskazanym wyżej sposób będzie starała się uwolnić od niekorzystnego dla niej działania prawa wewnętrznego państwa, gdzie dotychczas przebywała. Trafnie podnosi się również, iż „wymaganie by węzeł prawny oparty był na więzach materialnych i rzeczywistych powoduje, że wzajemność praw i obowiązków istniejąca między państwem a jednostką nie jest fikcją, iż jednostka jest podporządkowana i istotnie związana z określonym porządkiem prawnym. W przeciwnym wypadku powstaje nienormalna sytuacja, kiedy korzysta ona z opieki dyplomatycznej, nie będąc związaną żadnymi obowiązkami”⁵².

4. Przenosząc przedstawione wyżej rozważania jurydyczne w zakresie prawa międzynarodowego na grunt prawa europejskiego, zwrócić należy uwagę na szczególne uprawnienia jakie Unia Europejska zapewnia swoim obywatelom, w szczególności poprzez instytucję tzw. obywatelstwa europejskiego.

W kontekście analizowanego problemu chodziło będzie przede wszystkim o zasadę swobodnego przepływu obywateli w państwach członkowskich Unii Europejskiej, oznaczającą nic innego jak praktycznie pozbawioną kontroli możliwość przekraczania granic państwowych państw członkowskich, prawo do osiedlania się na ich terytorium oraz o prawo do ochrony konsularnej na terenie Unii Europejskiej.

5. Jak już wskazano wyżej, tego typu możliwości związane z prawem przemieszczania się i przebywania (a wreszcie prowadzenia działalności gospodarczej, czy też podjęcia pracy) w dowolnym państwie Wspólnoty stwarzają również możliwość swobodnego transferu potencjalnych przestępców (szczególnie w krajach strefy Schengen). W tym kontekście przypadki nierespektowania prawa UE, zwłaszcza w kontekście utrzymania przez państwa członkowskie standardowych procedur ekstradycyjnych, w tym restrykcyjnie wykładanej zasady podwójnej karalności, prowadzi do wniosku, że wskazana zasada swobodnego przepływu ma „charakter jednostronny”, z wyraźną szkodą dla interesów wspólnoty europejskiej⁵³.

telstwa, wciąż mamy bowiem do czynienia z „konfliktem obywatelstw”, mimo że dana osoba legitymuje się tylko jednym obywatelstwem (oświadczenie woli o zrzeczeniu się drugiego, do czasu jej uznania przez społeczeństwo międzynarodowe powinna być bowiem traktowana jako czynność o zawieszony skuteczności).

⁵² Tak: J. S y m o n i d e s, *Zasada..., op. cit.*, s. 262.

⁵³ Należy zaznaczyć, iż rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z wprowadzaniem do syste-

Przejawia się to w tym, że o ile w celu popełnienia przestępstwa sprawca może swobodnie przemieścić się z jednego państwa Unii do drugiego, to wysiłki kraju miejsca popełnienia przestępstwa w celu osądzenia tej osoby, mogącej ukrywać się w kraju pochodzenia, prawdopodobnie okażą się nieskuteczne. Nie ma chyba żadnych wątpliwości co do tego, że w takich, jak wskazana wyżej sytuacjach, musi istnieć skuteczny mechanizm ochronny związany ze ściganiem sprawców czynów zabronionych.

6. W tym właśnie kontekście zasadne wydaje się pytanie o możliwość transpozycji wspomnianej zasady efektywnego obywatelstwa na grunt prawa państw członkowskich Unii Europejskiej⁵⁴.

Można bowiem zadać zasadne pytanie, czy obywatel państwa A, na co

mu krajowego ENA nie ominęło też Republiki Czeskiej, gdzie po długiej dyskusji co do wdrażania do porządku krajowego przepisów decyzji ramowej, w istotnym ze względu na poszanowanie zasad prawa wspólnotowego wyroku z 3 V 2005 r., Czeski Sąd Konstytucyjny (dalej: CSK) uznał, że „z art. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, interpretowanego w związku z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 10 TWE, wynika zasada konstytucyjna, wedle której przepisy prawa narodowego, w tym przepisy rangi konstytucyjnej, powinny być interpretowane zgodnie z zasadami integracji europejskiej oraz współpracy organów wspólnotowych i organów państwa członkowskiego. Jeżeli zatem możliwych jest kilka wariantów interpretacji konstytucji, w tym karty podstawowych praw i swobód, przy czym tylko niektóre z nich pozwalają na wypełnienie zobowiązania Republiki Czeskiej wynikającego z jej członkostwa w Unii Europejskiej, to konieczne jest przyjęcie właśnie takiej wykładni” (por. wyrok CSK z 3 V 2005 r., sygn. 434/2006 Sb.). Co istotne, na kanwie tej sprawy, CSK odniósł się wprost do zagadnienia obywatelstwa europejskiego, wyraźnie wskazując, iż w sytuacji, kiedy obywatel czeski korzysta z przywilejów przez nie gwarantowanych to koniecznością jest zaakceptowanie przez niego również części odpowiedzialności za czyny popełnione w związku z tymi uprawnieniami (por. *The EAW and the Hungarian Constitution*, w: *The European...*, *op. cit.*, s. 26).

⁵⁴ Choć szczegółowe kwestie związane z uregulowaniem obywatelstwa jednostki są domeną państw członkowskich, to jednak określone przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mają zastosowanie eksterytorialne. Np. podczas pobytu za granicą, na mocy art. 36 Konstytucji obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak zaryzykować stwierdzenie, iż tego typu pogląd nie oznacza, że obowiązek ten może zostać nałożony na organy obcego państwa jeżeli stwierdzą one, iż nadane danej osobie obywatelstwo polskie nie jest wykonywane przez nią w sposób efektywny. Krzysztof Wojtyczek wskazuje bowiem m.in., że „normy konstytucyjne [polskie — przyp. moje, M. R.] mogą być adresowane wyłącznie do władzy Rzeczypospolitej Polskiej — polskich organów władzy publicznej, obywateli polskich i polskich osób prawnych oraz wszelkich osób fizycznych i prawnych na terytorium Polski” (por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 43 i n.).

dzień mieszkający w państwie B (co umożliwi mu status obywatelstwa Unii Europejskiej) i popełniający tam czyn zabroniony, a następnie ze względu na zasadę podwójnej przestępności czynu, „chroniący” się w państwie swego obywatelstwa — A, czyni to z powodu szczególnej więzi jaka łączy go z tym krajem⁵⁵, czy też — co zdaje się wydawać — z chęci uniknięcia odpowiedzialności karnej.

Właśnie z tego powodu można się zastanowić nad tym (zwłaszcza w kontekście „rozszerzających” się przywilejów obywateli UE), czy obowiązkiem podejrzanego (skazanego) mieszkającego na terenie Unii Europejskiej, a domagającego się ochrony dyplomatycznej w omawianym aspekcie od państwa swojego obywatelstwa, nie powinno być w każdym przypadku wykazanie, że obywatelstwo to ma charakter „efektywny”⁵⁶. Można bowiem zasadnie zadać pytanie, czy obywatel, który tego typu okoliczności nie jest w stanie wykazać, ma prawo do domagania się tak daleko posuniętej opieki od państwa, którego jest „obywatelem”, czy też powinien być traktowany jako obywatel Unii (tj. korzystający tylko z obywatelstwa europejskiego).

Wiąże się to zwłaszcza z posiadaniem przez każdego obywatela Wspólnoty wspomnianego już obywatelstwa Unii Europejskiej. Trafnie zdaje się tu wskazywać Sąd Apelacyjny w Szczecinie, iż „w sytuacji kiedy osoba może bez przeszkód wykorzystywać fakt obywatelstwa Unii do popełniania przestępstw na jej całym terytorium, nie byłoby uzasadnione utrudnianie nałożenia na nią sankcji ze względu na kryterium jej obywatelstwa”⁵⁷. Sam Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 25 kwietnia 2005 r. zaznaczył przecież, że wskazana już „sporna” norma wypływająca z art. 55 Konstytucji wyraża tylko „prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałyby charakter naruszenia tej istoty”⁵⁸.

⁵⁵ W tym kontekście należy wskazać, że zgodnie z dominującym w literaturze poglądem „obywatelstwo to trwały węzeł prawny łączący osobę fizyczną z jakimś państwem, podmiotem prawa międzynarodowego” — tak: R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 256.

⁵⁶ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na tzw. umowy Bancrofta, jakie państwa kontynentalne zawierały ze Stanami Zjednoczonymi mniej więcej od końca XIX w. Jak wskazuje W. Góralczyk: „umowa ta przewidywała, że obywatele jednej strony, którzy stali się przez naturalizację obywatelami drugiej strony i przebywali tam co najmniej przez pięć lat bez przerwy, powinni być uważani przez kraj, z którego wyemigrowali za obywateli drugiej strony i tak traktowani” (por. W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 244).

⁵⁷ Zob. postanowienie SA w Szczecinie z 13 XII 2006 r., II AKz 404/06; por też cyt. już wyrok CSK z 3 V 2005 r., sygn. 434/2006 Sb. (szerzej zob. przyp. 52, *passim*).

⁵⁸ Wyrok TK z 25 IV 2005 r., sygn. P 1/05.

Co do nadawania jednostce obywatelstwa konkretnego kraju — to w doktrynie panuje zgoda, iż żeby nadać obywatelstwo jednostce, pomiędzy nią a państwem musi istnieć pewien ścisły związek, który w zależności od sytuacji wyraża się bądź to w urodzeniu na terenie danego państwa, bądź też w późniejszym z nim związaniu. Warto wskazać, iż już Europejska konwencja o obywatelstwie z 1997 r.⁵⁹, w art. 2 stanowi, że obywatelstwo oznacza „prawną więź między osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”. Ustawa o obywatelstwie polskim⁶⁰ w art. 8 ust. 1 stanowi zaś, że „cudzoziemcowi można na jego wniosek nadać obywatelstwo polskie jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, co najmniej pięć lat”. *De lege lata* ustawodawca nie przewidział jednak tego, co należy uczynić, gdy już po nadaniu obywatelstwa jednostka utraci rzeczywiste więzi z krajem (nie ma bowiem możliwości pozbawienia kogokolwiek obywatelstwa polskiego). W mojej opinii można zaryzykować stwierdzenie, iż pewną namiastką takiej sytuacji jest wyrażający tzw. prawo opcji⁶¹ przepis art. 6 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim, który przewiduje, że dziecko rodziców, z których jedno jest obywatelem polskim, drugie zaś obywatelem innego państwa „nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli po ukończeniu 16 lat, a przed upływem 6 miesięcy od dnia osiągnięcia pełnoletniości złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia”. Przedmiotowa regulacja oznacza to, że dany obywatel w ciągu wskazanego okresu ma czas na zastanowienie się, czy skutek posiadania innego obywatelstwa utracił więzy z Polską, czy też nadal czuje się „efektywnie” z nią związany.

7. Powyższe nie rozwiązuje jednak problemu, co dzieje się wówczas, gdy obywatel utraci więzy z krajem, którego obywatelstwo posiada lub też, gdy rzeczywistą przyczyną nabycia obywatelstwa tego kraju była chęć uzyskania korzyści np. w sferze ochrony prawnej, cały czas będąc faktycznie jego obywatelem i nadal korzystając z ochrony jaką to państwo w związku z tym mu zapewnia.

Pewną możliwość poszukania odpowiedzi na tak postawione pytanie daje

⁵⁹ Pełny tekst konwencji dostępny na stronie: http://www.coe.org.pl/re_konw/ETS_166.pdf.

⁶⁰ Ustawa z dn. 15 II 1962 r. o obywatelstwie polskim, tekst jednolity: Dz.U. 2000, Nr 28, poz. 353.

⁶¹ Tzw. prawo opcji jest jednym ze sposobów na eliminowanie nieporządnego stanu podwójnego obywatelstwa, przewidujące możliwość wyboru jednego „efektywnego” obywatelstwa, na rzecz drugiego (szerzej W. G ó r a l c z y k, *op. cit.*, s. 245).

szersza analiza obywatelstwa unijnego w oparciu o art. 17 TWE. Zgodnie z powołanym przepisem: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak. Ust. 2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”. W doktrynie traktuje się przy tym ten szczególny rodzaj obywatelstwa jako „personalną, wzajemną, akcydentalną, zależną i pozorną więź prawną między osobą fizyczną [...] a Unią Europejską”⁶².

Mając to na uwadze, dojsć łatwo zdekodować, iż obywatelstwo Unii ma wobec obywatelstwa krajowego charakter akcesoryjny, tj. uzupełnia je⁶³, jednocześnie gwarantując takie uprawnienia, które nie wynikają z obywatelstwa krajowego. Co za tym idzie, mimo iż obywatelstwo Unii jest zależne od obywatelstwa krajowego (tzn. bez tego pierwszego nie możliwe jest jego nabycie) można zaryzykować twierdzenie, iż nie zawiera się ono w nim, a co najwyżej pozostaje w stosunku krzyżowania. Należy wreszcie zwrócić uwagę na to, że o ile wyłączną domeną przepisów prawa krajowego (każde państwo samo określa kto jest jego obywatelem)⁶⁴ jest nabycie i utrata obywatelstwa państwa członkowskiego — a zatem i pośrednio obywatelstwa UE, to korzystanie z przywilejów obywatelstwa UE w czasie legitymowania się obywatelstwem państwa członkowskiego nie może być ograniczane przepisami krajowymi⁶⁵.

Poprzez akcesję do Unii Europejskiej zostało bowiem poddane reżimowi wspólnotowemu. *Ergo*, możliwość ustanawiania, czy też dozwalania na stosowanie ograniczeń w tym zakresie jest zatem tylko i wyłącznie domeną prawa unijnego. Taki też pogląd zdaje się potwierdzać ETS, który w orzecz-

⁶² Por. J. Galster, C. Mik, *Podstawy Europejskiego Prawa Wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1995, s. 193 [cyt. za: A. Łazowski, *op. cit.*, s. 136].

⁶³ Por. A. Łazowski, *op. cit.*, s. 136.

⁶⁴ Por. W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 241; zob. też K. Bałon, R. Tarnogórski, *Pozycja prawna osób posiadających więcej niż jedno obywatelstwo a stosunki polsko-niemiecki po wejściu Polski do UE*, „Biuletyn” (PISM), Seria Z, 2002, nr 79, s. 611.

⁶⁵ Potwierdza to też treść art. 3 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, zgodnie z którym każde państwo określa w swym ustawodawstwie kto jest jego obywatelem (ust. 1), ale „ustawodawstwo to zostanie zaakceptowane przez inne państwa w stopniu, w jakim zgodne jest z właściwymi umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawie międzynarodowym i zasadami prawa ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa” (ust. 2); podobny zapis znalazł się również w treści Konwencji w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa, podpisanej w Hadze w dniu 12 IV 1930 r. (Dz.U. 1937, nr 47, poz. 361).

niu wydanym w sprawie Micheletti wskazał m.in. na to, że „Obywatelstwo jednego z państw członkowskich, jeśli zostało nabyte zgodnie z obowiązującymi w tym państwie przepisami prawa, musi być uznawane przez pozostałe państwa członkowskie a jego posiadaczowi przysługują takie same prawa, jak i pozostałym obywatelom Unii Europejskiej”⁶⁶.

Patrząc na nakreślone wyżej uwagi, można zatem stwierdzić, że ma tu w zasadzie miejsce swoisty dualizm obywatelstwa — pewien stan quasi-podwójnego obywatelstwa, pozwalający w danym momencie korzystać tylko z obywatelstwa unijnego — np. podczas głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym kraju Wspólnoty (obywatelstwo państwa członkowskiego jest wtedy traktowane tylko jako warunek formalny korzystania z przywilejów gwarantowanych przez obywatelstwo UE).

Mając to na uwadze, należy wreszcie zadać pytanie, czy co do zakazu ekstradycji obywatela polskiego wyrażonego w art. 55 ust. 2 pkt 2 Konstytucji, w kontekście ENA, istnieje w przyszłości możliwość zastosowania przesłanki efektywnego obywatelstwa (bez konieczności zmiany Konstytucji) i w efekcie, pomimo braku podwójnej karalności czynu przekazać obywatela polskiego do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (gdzie miał możliwość przebywać jako obywatel Unii Europejskiej) celem przeprowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego.

W mojej opinii, na zadane pytanie można by było odpowiedzieć twierdząco, oczywiście pod warunkiem wykazania, że więzi łączące danego obywatela z Polską nie są na tyle efektywne, by mogły stanowić podstawę do stosowania wobec niego opieki państwa na gruncie międzynarodowym. Inaczej mówiąc, że dana osoba częściej korzysta z obywatelstwa unijnego mieszkając na stałe na terenie Wspólnoty (zrywając zaś zupełnie więzi z krajem ojczystym) poza krajem pochodzenia i dopuszczając się tam przestępstwa. Trudno w takiej sytuacji uznać, iż ucieczka do kraju pochodzenia spowodowana np. ochroną w oparciu o przeszkodę obywatelstwa, czy też podwójnej karalności czynu, jest wyrazem związania z państwem pochodzenia.

Co ciekawe, ewentualne przekazanie obywatela polskiego celem przeprowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego nie pozbawi go prawa do odpowiadania przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawa, a jedynie prawa do osądzenia przed sądem polskim, co w przypadku omawianej grupy obywateli może nie mieć aż tak dużego zna-

⁶⁶ Por. omówienie orzeczenia ETS w sprawie Micheletti na stronie UKIE, <http://ske.ukie.gov.pl>.

czenia. Należy bowiem zgodzić się z tym, że jeżeli dana osoba przez wiele lat przebywała na terytorium tego kraju członkowskiego, gdzie dopuściła się czynu zabronionego, odpowiadanie przed tamtejszym sądem nie może być traktowane jako pogwałcenie jej praw obywatelskich (trudno wszak wskazać w jakim aspekcie miałyoby to nastąpić).

V. PODSUMOWANIE

Należy zgodzić się z Adam Łazowskim⁶⁷, iż „utworzenie obywatelstwa związanego z organizacją międzynarodową [tj. obywatelstwa europejskiego — przyp. moje, M. R.] stanowiło wyłom w dotychczasowym sposobie pojmowania statusu obywatelstwa”.

Pomimo bowiem tego, iż zgodnie z art. 17 TWE każdy obywatel wspólnoty legitymuje się obywatelstwem Unii Europejskiej obok krajowego, przyjmuje się, że tak naprawdę korzysta on z obywatelstwa swojego państwa, od którego to uzależnione jest nadanie obywatelstwa Unii.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że ze względu na fakt, iż obywatelstwo Unii stwarza uprawnienia autonomiczne — tj. nie wynikające w żaden sposób z obywatelstwa krajowego, moim zdaniem mamy tu do czynienia ze specyficznym stanem „quasi-podwójnego obywatelstwa”.

Przyrównując to do sytuacji panującej obecnie na terytorium Wspólnoty Europejskiej, zwłaszcza w kontekście stopniowego zacierania granic między państwami członkowskimi, a co za tym idzie — powiększania zakresu uprawnień ich obywateli, nie trudno zauważyć, że w kontekście ewentualnego wykonywania przez dany kraj członkowski opieki dyplomatycznej nad swoim obywatelem popełniającym czyn zabroniony za granicą, tak naprawdę możemy mieć do czynienia z konfliktem na linii państwo–Wspólnota⁶⁸.

W tym zaś kontekście racje ma Wojciech Góralczyk wskazując, że podwójne obywatelstwo jest stanem niepożądanym, z uwagi na to, iż „trudno [usunęto — bowiem] zachować wierność i lojalność w stosunku do dwóch państw”⁶⁹.

⁶⁷ Por. A. Ł a z o w s k i, *op. cit.*, s. 197.

⁶⁸ Chodzi tu w szczególności o to, że poprzez niezharmonizowanie przepisów odnoszących się do działań związanych z opieką dyplomatyczną udzielaną przez państwo swoim obywatelom, może dochodzić do naruszenia norm prawa Unii Europejskiej, które w konkretnym przypadku dozwalałyby na pociągnięcie takiej osoby do odpowiedzialności karnej — właśnie z powołaniem się na obywatelstwo europejskie.

⁶⁹ Por. W. G ó r a l c z y k, *op. cit.*, s. 244.

Nie można również zapominać o tym, że zniesienie granic między państwami członkowskimi, a także możliwość swobodnego podejmowania zatrudnienia na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej, spowodowały, iż powszechnym zjawiskiem w Unii Europejskiej (zwłaszcza w kontekście nowych państw członkowskich) jest opuszczanie kraju pochodzenia i osiedlanie się z zamiarem pozostania, w innych państwach Unii.

W tym kontekście, w przypadku popełniania przestępstw przez tego typu „obywateli UE”, którzy poprzez długotrwałe przebywanie na terenie wspólnoty, nie są już w stanie wykazać szczególnych więzów ze swoim państwem pochodzenia, zasada efektywnego obywatelstwa mogłaby stanowić ciekawy postulat prawny, mogący przyczynić się do zwiększenia efektywności w walce z ciągle powiększającą się przestępczością.