

Karol Karski

Geneza i skutki nowelizacji art. 55 Konstytucji RP : spojrzenie z punktu widzenia intencji ustrojodawcy

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/4, 7-25

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Karol Karski*

GENEZA I SKUTKI NOWELIZACJI ART. 55 KONSTYTUCJI RP: SPOJRZENIE Z PUNKTU WIDZENIA INTENCJI USTROJODAWCY

1. Wprowadzenie

Prawnik ma niekiedy możliwość bezpośredniego udziału w tworzeniu prawa. Szczególnym przypadkiem jest ten, gdy wchodzi on w skład organu stanowiącego prawo. Autor niniejszego opracowania, jako poseł na Sejm RP, był przewodniczącym i sprawozdawcą Nadzwyczajnej Komisji Konstytucyjnej (Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP do rozpatrzenia przedstawionych przez Prezydenta RP projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego), która działała od 23.6.2006 r. do 24.11.2006 r. Był także autorem poprawek do projektu nowelizacji art. 55 Konstytucji RP, które nadały mu obecny kształt¹. Musiały być one wynikiem – możliwego do przyjęcia przez co najmniej 2/3 głosujących posłów na Sejm RP i bezwzględną większość głosujących senatorów – kompromisu między potrzebą implementacji Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) a stanowiskami frakcji parlamentarnych, zaś w niektórych przypadkach nawet poszczególnych grup, wchodzących w ich skład, parlamentarzystów. Z tego też powodu autor może przedstawić, jakimi intencjami kierował się, oczywiście jego zdaniem, Ustrojodawca działający w trybie art. 235 Konstytucji RP, formułując obecny kształt jej art. 55.

* Dr hab. Karol Karski – Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

2. Geneza nowelizacji

Problem zmiany treści art. 55 Konstytucji RP stanął na porządku dziennym, gdy Trybunał Konstytucyjny (TK), oceniając konstytucyjność art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.)² w części implementującej decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi³, uznał, że „przekazanie” (*surrender*) jest „jedynym rodzajem (typem, formą szczególną) «ekstradycji»” (*extradition*)⁴. Choć w wyroku tym TK – orzekając w granicach rozpatrywanego pytania prawnego – odnosił się bezpośrednio do przekazania dokonywanego na mocy ENA, to zajęte przezeń stanowisko miało także zasadnicze znaczenie dla oceny prawnego charakteru przekazania, o którym mowa w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK)⁵ oraz w implementujących go przepisach k.p.k.

TK wskazał m.in., iż ówczesny art. 55 ust. 1 Konstytucji RP „stanowi zakaz wprowadzania do systemu prawnego takich nowych instytucji, które wyczerpując istotę ekstradycji mogłyby być stosowane wobec polskich obywateli”⁶. Stwierdzenie to dotyczyło tak zobowiązań prawnomiędzynarodowych, jak i implementujących je przepisów ustaw. TK podkreślił przy tym, iż „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego”⁷. TK dodawał rów-

² Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

³ Dz.Urz.UE 2002 Nr L 190/34; Dz.Urz.UE 2009 Nr L 81/24.

⁴ Wyrok TK z 27.4.2005 r. w sprawie w sprawie konstytucyjności art. 607t § 1 k.p.k., który zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE w ramach ENA, sygn. P 1/05, OTK ZU Nr 4/A/2005, poz. 42.

⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708.

⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁷ Zob. także: K. Karski, *Granice (re)interpretacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zawieraniem umowy międzynarodowej na przykładzie Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego* [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 398–400.

niez, iż choć zobowiązanie prawnomiędzynarodowe, mieszczące się w sferze zakreszonej przez art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), tj. decyzja ramowa, oraz ustawa dokonywały rozróżnienia między dwoma porównywanymi przezeń pojęciami, to: „Konstytucja nie reguluje tych aspektów, które stanowią o różnicy pomiędzy ustawowymi instytucjami przekazania i ekstradycji”. W konsekwencji zadecydował o utracie mocy obowiązującej przepisów k.p.k. dotyczących ENA z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

To doprowadziło do rozpoczęcia prac nad nowelizacją art. 55 Konstytucji. Podejmując je, Ustrojodawca miał świadomość, że decyzja ramowa przyjmowana w ramach dawnego III filara UE – zgodnie z ówczesną treścią art. 34 ust. 2 pkt 2 Traktatu o UE⁸ – nie jest aktem bezpośrednio obowiązującym na terytoriach państw członkowskich UE. Także decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW nie wywiera jakichkolwiek bezpośrednich skutków prawnych na terytorium Polski. Nie jest źródłem prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Wymaga ona implementacji⁹.

Jak – jeszcze na gruncie stanu prawnego sprzed wejścia w życie Traktatu z Lizbony¹⁰ – wskazali M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski i R. Ostrihansky, istniało bardzo duże podobieństwo między tymi aktami prawa pochodnego, a dyrektywami uchwalanymi w ramach ówczesnego I filara UE. Autorzy ci dodawali też – również zasadnie – że: „Należy podkreślić, iż odmiennie, niż jest to udziałem dyrektyw, przepisy decyzji ramowych nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego¹¹”. Podkreślił to także w swoim wyroku TK¹².

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości (ETS/TSUE) z 16.4.2005 r. w sprawie Marii Pupino – będącym *notabene* przykładem tzw. aktywizmu sędziowskiego – uznano, iż w przypadku wszystkich decyzji ramowych mamy do

⁸ Dz.Urz.UE 2006 Nr C 321E/26.

⁹ Na temat braku bezpośredniego stosowania decyzji ramowych zob. szerzej: B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich UE*, PiP 2007, z. 5, s. 63.

¹⁰ Dz.Urz.UE 2007 Nr C 306/1.

¹¹ M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 206. Na temat zasad obowiązywania dotychczasowych decyzji ramowych po zniesieniu III filara UE, uchyleniu możliwości stanowienia nowych aktów tego typu, nowych metodach regulowania objętej nimi materii oraz uprawnieniach instytucji UE w tym zakresie zob. np. ibidem, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 185–189; J. Barcz (red.), A. Grzelak, R. Grzeszczak, A. Kalisz, A. Zawidzka, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, t. IV, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 43–55.

¹² Wyrok TK z 27.4.2005 r., sygn. P I/05, § III.2.1.

czynienia z wywieraniem przez nie „skutku pośredniego”¹³. W przypadku decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW jednostka przed sądem krajowym nie będzie jednak, co do zasady, dochodzić dodatkowych, przyznanych jej tym aktem, a nieposiadanych wcześniej, uprawnień. Akt ten, bowiem, *per saldo*, zmierza do ograniczenia jej praw, a nie ich rozszerzenia¹⁴.

Należy w tym kontekście zwrócić również uwagę na stwierdzenie TK, iż „obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego ma swoje granice – *notabene* wskazane przez sam Europejski Trybunał Sprawiedliwości – a mianowicie kiedy to jej skutkiem byłoby pogorszenie położenia jednostek, a zwłaszcza wprowadzenie lub zaostrzenie odpowiedzialności karnej. Nie ulega zaś wątpliwości, że przekazanie osoby ściganej na podstawie ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego w związku z czynem, który według prawa polskiego nie jest przestępstwem, może prowadzić do pogorszenia sytuacji podejrzanego”¹⁵.

W polskim porządku konstytucyjnym najwyższym hierarchicznie aktem prawnym jest Konstytucja RP. Jak słusznie wskazuje b. prezes TK B. Zdziennicki, sędziów krajowych: „W sprawach prawa UE wiąże [...] orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w sprawach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw [Człowieka] i [Podstawowych] Wolności orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nad tym wszystkim dominuje [jednak] zasada nadrzędności konstytucji oraz związana z tym kontrola konstytucyjności obowiązującego porządku prawnego sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny, znajdująca wyraz w jego skomplikowanym orzecznictwie”¹⁶.

W doktrynie wskazuje się przy tym, iż wyrok TK z 27.4.2005 r. (sygn. P I/05) wyklucza nawet pośredni wpływ decyzji ramowych w tej dziedzinie. Podkreśla się jednak przy tym, iż „wyrok w sprawie Pupino nakłada pewne ograniczenia [właśnie] na skutek pośredni, włączając w to zasadę, że skutek pośredni nie powinien prowadzić do wykładni *contra legem*. Rzeczywiście, Trybunał Konstytucyjny nie był w stanie zinterpretować Konstytucji RP w świetle decyzji ramowej bez wykładni *contra legem* i dlatego wydaje się, że dopuszczalne jest przyznanie pierwszeństwa Konstytucji RP”¹⁷.

¹³ Sprawa C-105/03 Zb.Orz. 2005 I-5285, § 38.

¹⁴ Zob. wyrok TK z 27.4.2005 r., sygn. P I/05, § III.4.3.

¹⁵ Ibidem, § III.3.4.

¹⁶ B. Zdziennicki, *W jaki sposób powoływać sędziów?*, „Rzeczpospolita” nr 256 (9376) z 2.11.2012 r., s. C6.

¹⁷ W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, s. 241. Zob. także: A. Albi, *Supremacy of EC Law in the New*

Tak problem ten wygląda z punktu widzenia prawa UE. Z punktu widzenia prawa polskiego nadrzędność Konstytucji RP nad aktami prawa UE, tak pierwotnego¹⁸, jak i wtórnego¹⁹, nie pozostawia wątpliwości. Orzeczenie TSUE, którego celem byłoby ingerowanie w treść Konstytucji RP, byłoby aktem *ultra vires*, nierodzącym w polskim porządku prawnym żadnych skutków. W przypadku sprzeczności między Konstytucją RP a prawem UE, tak pierwotnym, jak i wtórnym, w polskim porządku prawnym pierwszeństwo będzie miała Konstytucja RP. Wynika to wprost z treści jej art. 8. To ona w sposób generalny transformuje do krajowego porządku prawnego przepisy prawa UE.

Nie obowiązują one na terytorium Polski, jak i innych państw członkowskich, z mocy własnej. To konstytucje nadają im moc obowiązującą na terytoriach państw członkowskich na zasadach i w zakresie w nich określonych. Z jednej strony, otwierając się na integrację europejską, czynią one źródłami prawa krajowego akty pochodzące spoza systemu prawa krajowego, czyli akty prawa UE. Z drugiej zaś, konstytucje te stanowią filtry, które decydują, czy i ewentualnie w jakim zakresie, tak się stanie²⁰.

Member States: Bringing parliaments into the Equation of «Co-operative Constitutionalism», "European Constitutional Law Review" 2007, nr 3, s. 29 i 39; B. Nita, Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a Europejski Nakaz Aresztowania, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 109–110.

¹⁸ Zob. wyrok TK z 11.5.2005 r. w sprawie zbadania zgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji, sygn. K 18/04, OTK ZU nr 49/5/A/2005; wyrok TK z 24.11.2010 r. w sprawie zgodności postanowień Traktatu o UE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony i Traktatu o funkcjonowaniu UE z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, sygn. K 32/09, OTK ZU nr 108/9/A/2010.

¹⁹ Zob. wyrok TK z 16.11.2011 r. w sprawie wyłączenia udziału dłużnika przed sądem pierwszej instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE, sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97, w którym badano zgodność z Konstytucją RP rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE 2001 L 12/1, ze zm.

²⁰ Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny w wyroku z 30.6.2009 r. w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony z niemiecką Ustawą Zasadniczą podkreślił, że: „Zarówno kontrola *ultra vires* jak i kontrola tożsamości mogą doprowadzić do tego, że prawo wspólnotowe, a w przyszłości prawo unijne, zostanie uznane w Niemczech jako niemające zastosowania”. 123 BVerfGE 267 (241). Niekiedy dochodzi również do otwartych konfliktów jurysdykcyjnych między sądami konstytucyjnymi państw członkowskich UE a TSUE. W ostatecznym rozrachunku uznają się one za uprawnione do kontrolowania orzecznictwa TSUE. Jednym z ostatnich w tym zakresie jest orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 31.1.2012 r. (sygn. Pl. ÚS 5/12). Stwierdzono w nim, iż: „opierając się na zasadach wyraźnie orzeczonych przez Sąd Konstytucyjny [Republiki Czeskiej] w wyroku o sygn. Pl. ÚS 18/09, nie możemy uczynić inaczej niż stwierdzić, w związku

Reasumując ten wątek, należy stwierdzić, że Ustrojodawca miał świadomość, iż określa w sposób bezwzględnie wiążący zasady oraz wyznacza granice, w ramach których w polskim porządku prawnym będzie wykonywany ENA. Umożliwił też implementację ENA, która nie dokonałaby się bez jego działania, jak i – będącego tego następstwem – działania Ustawodawcy zwykłego. Intencją Ustrojodawcy było umożliwienie – we wskazanym w nowelizacji zakresie – realizowania tej ocenionej wówczas pozytywnie instytucji, także w stosunku do obywateli polskich. Ustrojodawca miał wówczas świadomość, że wejście Polski do strefy Schengen wymaga uelastyczenia procedur ekstradycyjnych²¹. Jednocześnie w toku prac – za wyrokiem TK z 11.5.2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego – przeważała świadomość, że alternatywą dla pełnej implementacji prawa UE jest nie tylko zmiana Konstytucji. To także wystąpienie z UE – czego w tym przypadku nikt nie zakładał – oraz renegocjacja treści aktu prawa unijnego²².

Artykuł 55 ust. 1 Konstytucji RP w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowił, iż: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”. Projekt zmiany Konstytucji przedstawiony przez Prezydenta RP zakładał, iż przepis ten zostanie uzupełniony o słowa: „z wyjątkiem przypadku określonego w ust. 2”, który miał otrzymać brzmienie: „Obywatel polski może być wydany innemu państwu lub międzynarodowemu organowi sądowemu, o ile możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy stanowiącej wykonanie aktu prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem”²³. Rozwiązanie to – będące ze strony Prezydenta RP wstępną propozycją do dyskusji legislacyjnej – nie miało jednak szans na przyjęcie przez Ustrojodawcę.

ze skutkami wyroku TSUE z 22.6.2011 r. (sygn. C-399/09) dla analogicznych spraw, że w tamtej sprawie doszło do nadużyć ze strony organu Unii Europejskiej, że zaistniała sytuacja w której akt organu europejskiego wykroczył poza kompetencje, które Republika Czeska przekazała Unii Europejskiej na gruncie art. 10a Konstytucji [Republiki Czeskiej]; akt ten wykroczył poza przekazane kompetencje oraz został dokonany *ultra vires*”. Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej wyeliminował zatem wszelkie jego skutki – w tym wydane w zgodzie z nim akty prawa krajowego – z czeskiego porządku prawnego. Wyrok TSUE wydany *ultra vires* uznany został za niebyły w jego obrębie. *Ústavní soud Ěeské republiky: Pl. ÚS 5/12 – 31.01.2012*, <http://www.concourt.cz/clanek/pl-05-12> (dostęp: 5.11.2012).

²¹ Na temat udziału Polski w strefie Schengen zob. np. E. Socha, *Rights of Polish Citizens on the Basis of Schengen Convention*, *Jurisprudencija* 2005, t. 72 (64), s. 66–71.

²² O zasadności kompleksowej rewizji decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW pisał m.in. O. Lagodny, *Eckpunkte für die zukünftige ausgestaltung des deutschen Auslieferungsverfahrens – zugleich. Besprechung des BVerfG-Urteils zum Europäischen Haftbefehls-gesetz*, „Strafverteidiger” 2005, t. 25, s. 515–519.

²³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, druk nr 580 z 12.5.2006 r.

Do ostatniego momentu ważyło się przy tym, czy nowelizacja zostanie w ogóle przyjęta. Musiało, bowiem, na nią oddać głos co najmniej 2/3 biorących udział w głosowaniu posłów oraz więcej niż połowa biorących udział w głosowaniu senatorów. W praktyce wymagało to zagłosowania za nią w Sejmie dwóch ówczesnych największych – konkurencyjnych wobec siebie – frakcji parlamentarnych, tj. Klubu Parlamentarnej Prawa i Sprawiedliwości oraz Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej, a i to nie tworzyło jeszcze konstytucyjnej większości kwalifikowanej. Ostateczna decyzja drugiej z nich zapadła przy tym bezpośrednio przed decydującym głosowaniem w Sejmie po rozmowie autora niniejszego opracowania z liderem ówczesnej opozycji Donaldem Tuskiem, który zarządził wówczas ponowne posiedzenie swojej frakcji. Zmieniono na nim dotychczasowe, już publiczne zadeklarowane stanowisko, i podjęto decyzję o głosowaniu „za”. Zadecydowało przeświadczenie obu stron, że ENA jest korzystną instytucją, zwłaszcza w kontekście negocjowanego wówczas wchodzenia przez Polskę do strefy Schengen, oraz iż należy umożliwić realizację ENA w możliwym do zaakceptowania przez Ustrojodawcę zakresie. Swobodny przepływ osób powoduje również „swobodny przepływ przestępców”. Korzystać z niego powinni oni nie tylko z własnej woli, ale również w ramach przekazania na podstawie ENA. Była to pierwsza – z dwóch dotychczas pomyślnie przeprowadzonych – nowelizacja Konstytucji RP z 1997 r.

3. Nowelizacja art. 55 a ogólne zasady ekstradycji i Europejski Nakaz Aresztowania

Dokonując tej nowelizacji Ustrojodawca postanowił przeciąć występujące dotąd w doktrynie spory co do tego, czy ekstradycją jest wyłącznie klasyczne przekazanie osoby ściganej lub skazanej między państwami, czy również – przekazanie jej między organami wymiaru sprawiedliwości na podstawie ENA oraz przekazanie jej na rzecz MTK. Art. 55 Konstytucji RP w nowym brzmieniu określa wszelkie formy takiego działania, w tym przekazanie na podstawie ENA i przekazanie na podstawie Statutu MTK, mianem ekstradycji²⁴.

Jako zasadę utrzymano zakaz ekstradycji polskiego obywatela. Dopuszczono od niego jednak wyjątki. Jak stanowi art. 55 ust. 2 Konstytucji RP

²⁴ Zob. szerzej: M. Masternak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania (Uwagi na tle zmiany konstytucji RP)*, PiP 2006, z. 9, s. 20–21.

w nowym brzmieniu: „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”. Ustawa wykonująca akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem, to przykładowo k.p.k. w zakresie implementującym decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW.

We wszystkich przypadkach ekstradycji, w tym także tej dokonywanej w ramach ENA, nie można jej dokonać w odniesieniu do obywatela polskiego, jeżeli czyn został popełniony na terytorium Polski. Przesłanką tego rozstrzygnięcia było przyjęcie, że organy państwa polskiego, w tym sądy, nie mogą być angażowane w przekazywanie do osądzenia sądom innych państw obywateli polskich z tytułu popełnienia przez nich ewentualnych przestępstw na terytorium Polski. Przestępstwa popełnione w Polsce przez jej obywateli mają być osądzone przez sądy polskie. Obywatel Polski, który popełnił w Polsce jakiś czyn zabroniony, nie może być – *notabene* przy udziale organów polskich – przekazywany za granicę w celu osądzenia go przez sąd innego państwa. Ktoś kto jest obywatelem polskim, popełnił przestępstwo w Polsce i przebywa na jej terytorium ma zostać osądzony przez sąd polski. Państwo polskie jest zobowiązane zapewnić mu proces, który będzie prowadzony w ramach znanego mu, rodzimego systemu prawnego, w tym na podstawie znanych mu, rodzimych przepisów.

Nie zaakceptowano sytuacji, w której obywatele polscy, znajdujący się na terytorium swojego kraju, byliby zabierani z niego – w celu osądzenia na podstawie prawa obcego – przez organy innych państw z powodu tego, co zrobili w swoim państwie. Akceptacja takiego stanu dopuszczałaby *de facto* wyrażenie zgody na działanie prawa karnego innych państw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i to przed prawem polskim.

Aby ekstradycja polskiego obywatela była konstytucyjnie dopuszczalna, wszystkie elementy wyznaczające miejsce popełnienia przestępstwa muszą wystąpić poza terytorium Polski. Gdy dany czyn wywarł przestępcze skutki na terytoriach kilku państw, w tym Polski, jego sprawca jest traktowany również jako osoba korzystająca z ochrony przewidzianej w art. 55 ust. 2 pkt 1

Konstytucji RP. W takich przypadkach spowoduje to, iż obywatel polski, który przebywa na terytorium Polski, nie będzie postawiony w stan oskarżenia z innymi współsprawcami zarzucanego mu czynu przed jednym sądem, gdy sądzeni będą oni w innym państwie. Nie powoduje to oczywiście jego bezkarności. W takiej sytuacji postępowanie w jego sprawie powinno odbyć się w Polsce, która będzie mogła przy tym – w zakresie sprowadzenia dowodów – skorzystać z instrumentów międzynarodowej pomocy prawnej.

Ekstradycji obywatela polskiego można dokonać, jeśli jego czyn stanowił przestępstwo według prawa polskiego lub stanowiłby je w razie popełnienia go na terytorium Polski. Ustrojodawca przyjął zasadę, iż polskie sądy nie będą uczestniczyły w wydawaniu sądom innych państw własnych obywateli za czyny, które nie są w Polsce przestępstwem. Są one organami wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, a nie jakiegokolwiek innego państwa. Obywatel polski ma prawo być pewnym, że żaden polski organ, w tym polski sąd, nie podejmie przeciwko niemu jakiegokolwiek działania, jeżeli nie stanowi tak prawo polskie. Jedyny wyjątek w tym zakresie uczyniono dla sytuacji, gdy dany czyn poprzez to, że nie został popełniony w Polsce, nie jest przestępstwem, choć byłby nim, gdyby został na jej terytorium dokonany. Dotyczy to, przykładowo, przewozu narkotyków między państwami trzecimi, które jeszcze niedawno nie było penalizowane w prawie polskim. Przepis art. 55 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP nie będzie miał natomiast zastosowania m.in. do przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa rozdz. XVII polskiego Kodeksu karnego²⁵. Tu przedmiotem ochrony jest państwo polskie, a nie jakiegokolwiek inne państwo. Przystępstwem jest popełnienie czynu skierowanego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, także poza granicami kraju, a nie dokonanie go w Polsce.

Przepis art. 55 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP stanowi, że ekstradowanie obywatela polskiego możliwe jest wyłącznie w przypadku podwójnej karalności czynu, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku. Intencją Ustrojodawcy było zapewnienie obywatelowi polskiemu analogicznych gwarancji w zakresie realizacji zasad *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*, jak w polskim porządku prawnym. W Polsce nie można zostać skazanym za czyn, który zarówno w momencie popełnienia, jak i w momencie wyrokowania, nie jest przestępstwem prawa krajowego lub prawa międzynarodowego. Ustrojodawca zmierzał także do wyeliminowania, w maksymalnie możliwym zakresie, możliwości oczekiwania przez podmioty zagra-

²⁵ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

niczne i krajowe zmiany prawa polskiego w celu wymuszenia dokonania przez Polskę konkretnej ekstradycji. Czas popełnienia czynu, jest już przeszłością, której zmodyfikować prawnie na niekorzyść potencjalnego sprawcy nie można. Chwila złożenia wniosku jest zaś momentem, w którym rozpoczyna się dana procedura. Nie można oczekiwać dokonania ekstradycji osoby, której czyn nie jest już w tym momencie – w obu zainteresowanych państwach – karany.

Ustrojodawca utrzymał dotychczasowy zakaz ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Dotyczy on zarówno obywatela polskiego, jak i cudzoziemca, poddawanych wszelkim formom ekstradycji. Wprowadzenie tego ograniczenia do Konstytucji RP w 1997 r. uzasadniano tym, iż: „Polska chce w ten sposób uniknąć ryzyka udziału w represjonowaniu przez inne państwa ludzi z powodów politycznych”²⁶. Nie straciło ono na aktualności. Podobnie jak wszystkie inne do tej pory wskazane ma ono zastosowanie także do ENA. Wydaje się, że prowadzenie procesów politycznych za czyny popełnione bez użycia przemocy w państwach członkowskich UE nie jest – ze względu na wyznawane w nich wartości – możliwe. Analogiczną uwagę należy odnieść do wprowadzonego w nowelizacji z 2006 r. nowego ograniczenia, stanowiącego, iż ekstradycja – we wszelkich formach – jest zakazana, „jeżeli jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela”. Ustrojodawca – konstruując ten przepis konstytucyjny – miał na myśli konstytucyjne wolności i prawa, o których mowa w rozdz. II Konstytucji RP, a nie wolności i prawa zdefiniowane w aktach prawa międzynarodowego i europejskiego. Wyrazem tego jest użycie w tym przepisie tytułu właściwego rozdziału Konstytucji RP, z pominięciem jedynie wyrazu: „obowiązków”, który w tym konkretnym kontekście nie ma zastosowania. Pewną inspiracją dla Ustrojodawcy, gdy formułował treść tego przepisu, była interpretacja niemieckiej Ustawy Zasadniczej przyjęta w wyroku niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 18.7.2005 r., w którym przewidziano m.in. obowiązek kontroli, czy przepisy państwa, do którego ma nastąpić przekazanie obywatela niemieckiego na podstawie ENA, realizują zasady państwa prawnego²⁷.

Dokonując nowelizacji utrzymano ponadto dotychczas istniejący przepis, iż: „W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd”. Oznacza to, że w Polsce w procedurze ekstradycyjnej musi zawsze uczestniczyć sąd polski. Może

²⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 78.

²⁷ Sygn. 2 BvR 2236/04.

on, jak w procedurze klasycznej ekstradycji, na zasadzie *conditio sine qua non* wydawać opinię dla polskiego organu władzy wykonawczej. Stwierdzenie – w formie imperatywnej – „orzeka sąd” oznacza przy tym, iż uzyskanie negatywnej decyzji sądu polskiego co do dopuszczalności ekstradycji uniemożliwia jej wykonanie. Opinia pozytywna daje zaś polskiemu organowi władzy wykonawczej możliwość takiego działania, ale nie nakłada na niego takiego obowiązku. Polski sąd może też, jak w przypadku ENA, samodzielnie podejmować decyzję o ekstradycji. Intencją tego przepisu jest, by ekstradycja nie była nigdy dokonana bez akceptacji polskiego sądu. Ustawa zwykła określa zaś na jakim etapie postępowania ekstradycyjnego sąd polski wypowie się w tej sprawie.

Należy przy tym podkreślić, że art. 55 Konstytucji RP zawiera konstytucyjne – niemożliwe do uchylenia innym aktem prawnym – ograniczenia w zakresie dokonania ekstradycji, tak obywatela polskiego, jak i cudzoziemca. Ustawa zwykła lub umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, może jednak – na ogólnych zasadach – wprowadzać kolejne.

B. Nita słusznie przy tym pisze o obowiązku sądów polskich orzekania odmowy wydania ENA z bezpośrednim odwołaniem się do treści art. 55 Konstytucji RP w przypadku dostrzeżenia w ustawie zwykłej próby korekty materii konstytucyjnej na niekorzyść potencjalnie ekstradowanego. Uwagę tę czyni na bazie potencjalnego przyjęcia hipotetycznej ustawy zwykłej, która uznałaby, iż standardy ochrony wolności i praw, o których mowa w art. 55 ust. 4, są co najmniej równe w Polsce – na jej korzyść – i w pozostałych państwach członkowskich UE. Gdyby sąd polski uznał inaczej, gdyby powziął taką wątpliwość, do czego miałby nie tylko pełne prawo, ale i obowiązek, byłby zobowiązany bezpośrednio zastosować ustawę zasadniczą. Standard konstytucyjny – jak orzekł TK w wielokrotnie już przywoływanym wyroku z 27.4.2005 r. (sygn. P I/05) – nie może być, bowiem, redefiniowany przez ustawę. Jest to stanowisko zgodne z intencją Ustrojodawcy. W myśl zasady, sformułowanej w art. 8 Konstytucji RP, jest ona „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej²⁸.

4. Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP a Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego

Omawiana nowelizacja dotyczyła nie tylko umożliwienia dalszej realizacji przez Polskę ENA, ale i konwalidacji ratyfikacji Statutu MTK,

²⁸ B. Nita, *Ograniczenia...*, s. 108.

która została dokonana w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, a nie, jak należało to uczynić, po jej nowelizacji, czego dokonano w kilku państwach członkowskich UE, względnie w trybie jej art. 90.

Przekazany Sejmowi RP w 2000 r. rządowy wniosek o przyjęcie ustawy upoważniającej do ratyfikacji Statutu MTK wychodził z założenia, iż „zawarty w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji obywatela polskiego ma zastosowanie w stosunkach z państwami i jego zakres nie obejmuje Międzynarodowego Trybunału Karnego”²⁹. Rząd dodawał również, iż: „Analiza zarówno postanowień Statutu, jak i materiałów źródłowych dokumentujących prace przygotowawcze do utworzenia Trybunału oraz samego przebiegu Rzymskiej Konferencji Dyplomatycznej wskazują, że dostarczenie (ang. *surrender*) to nowa jakościowo forma współpracy, odmienna od ekstradycji (wydania) i mająca zastosowanie tylko w stosunkach pomiędzy Trybunałem a Państwami Stronami Statutu. Inna terminologia (w języku angielskim występuje w Statucie „*surrender*” a nie „*extradition*”) wynika z odmienności jakościowej pomiędzy tymi instytucjami i zastosowano ją w sposób świadomy i celowy”. Sejm przychylił się do tego stanowiska i uchwalił – w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – ustawę upoważniającą do ratyfikacji Statutu MTK, która też następnie na tej podstawie została dokonana w 2001 r. Przyjęto, zatem, że przekazanie (*surrender*) to nie ekstradycja. Koronnym dowodem na to było stwierdzenie, iż tak stanowi art. 102 Statutu MTK. Sformułowano w nim autonomiczną definicję, z której wynikało, iż ekstradycji dokonuje się do innego państwa, a przekazania – na rzecz MTK, czyli organu międzynarodowego. Przekazanie (dostarczenie) polskiego obywatela MTK miało nie być, zatem, naruszeniem konstytucyjnego zakazu jego ekstradycji.

Stanowisko to było już wówczas krytykowane przez część doktryny³⁰. Nie broni się ono także w świetle wyroku TK z 27.4.2005 r. (sygn. P I/05),

²⁹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk nr 2431 z 4.12.2000 r.

³⁰ Pogląd co do konieczności wcześniejszej nowelizacji Konstytucji RP lub zastosowania procedury określonej w jej art. 90 przed ratyfikacją Statutu MTK zaprezentowano m.in. w następujących opracowaniach: C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 147; K. Karski, *Ratyfikacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Zagadnienia prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne)*, PiP 2001, z. 1, s. 50–63; K. Karski, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (W odpowiedzi na polemikę Michała Płachty i Anny Wyrozumskiej)*, PiP 2001, z. 7, s. 81–91. Za ratyfikacją Statutu MTK w trybie art. 89 Konstytucji RP opowiadali się m.in.: M. Płachta, A. Wyrozumska, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, PiP 2001, z. 5, s. 87–97. Następnie pojawiło się szereg kolejnych opracowań, których

z którego wynika, iż standardu konstytucyjnego nie można redefiniować innym aktem, *notabene* takim, którego konstytucyjność może być badana przez TK. Do grupy tej należą m.in. ustawa i umowa międzynarodowa. Przypomnijmy, iż TK – analizując ENA – stwierdził wówczas, iż „przekazanie” (*surrender*) jest „jedynie rodzajem (typem, formą szczególną) «ekstradycji»” (*extradition*). Dodawał ponadto, iż art. 55 ust. 1 Konstytucji RP – w ówczesnym brzmieniu – „stanowi zakaz wprowadzania do systemu prawnego takich nowych instytucji, które wyczerpując istotę ekstradycji mogłyby być stosowane wobec polskich obywateli”. TK podkreślił przy tym, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny. Znaczenie poszczególnych terminów konstytucyjnych nie może być redefiniowane innymi aktami, „albowiem wówczas” – jak czytamy w wyroku – „zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens”. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni innych przepisów. TK wskazywał też, co już podkreślano, iż: „Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego”. Wyrok z 27.4.2005 r. (sygn. P I/05) dotyczył bezpośrednio ENA. TK wskazał w tym kontekście, iż jego realizowanie jest zobowiązaniem międzynarodowym, które objęte jest regulacją art. 9 Konstytucji RP. Dodawał jednak stanowczo, iż: „Konstytucja nie reguluje tych aspektów, które stanowią o różnicy pomiędzy ustawowymi instytucjami przekazania i ekstradycji”. Rozumowanie to ma zastosowanie także do Statutu MTK i implementujących go przepisów k.p.k.

Nie dziwi zatem, że problem ten został podniesiony w doktrynie także bezpośrednio po wydaniu wyroku TK z 27.4.2005 r. (sygn. P I/05). Przykładowo, S. Steinborn stwierdził wówczas, iż: „Nowelizacja art. 55 Konstytucji RP powinna zostać również wykorzystana do definitywnego rozwiązania problemu dopuszczalności przekazania obywatela polskiego Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu na podstawie art. 611h k.p.k. [...] [U]stawodawca

autorzy wypowiedzieli się w tym przedmiocie. Zróżnicowane, co do konkluzji, opinie szeregu przedstawicieli doktryny w tym przedmiocie zostały opublikowane w „Przeglądzie Sejmowym” 2001, nr 4, s. 129–172. Szersza lista polskich opracowań odnoszących się do tego problemu została przedstawiona [w:] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 191. Autor niniejszego opracowania był przy tym – jako ekspert posłów wnioskodawców – inicjatorem złożenia i autorem tekstu poselskiego projektu uchwały Sejmu w sprawie ustalenia trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk nr 2618 z 31.1.2001 r. Projekt ten wywołał dyskusję parlamentarną oraz – na szerszą niż dotąd skalę – naukową w tym przedmiocie.

zwykły posłużył się tu podobną techniką legislacyjną, jak w przypadku ENA. Dodając bowiem do k.p.k., ustawą z 8.10.2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks karny wykonawczy³¹, [...] rozdział 66a, jednocześnie zmienił definicję ekstradycji zawartą w art. 602 § 1 k.p.k., tak aby nie obejmowała ona przekazania osoby ściganej MTK na podstawie przepisów rozdziału 66a. [...] Można jedynie postulować, aby dla rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości, skoro konieczna staje się nowelizacja art. 55 Konstytucji RP, jej zakresem objąć również problematykę dostarczenia obywatela polskiego MTK³².

Prezydent RP, kierując w 2006 r. do Sejmu projekt zmiany Konstytucji RP, stanął na stanowisku, „że przekazanie obywatela polskiego na podstawie wniosku złożonego przez Międzynarodowy Trybunał Karny jest faktycznie jego wydaniem w celu przeprowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego, czyli powinno być uznane za szczególną formę ekstradycji, tak jak szczególną formą ekstradycji jest wykonanie europejskiego nakazu aresztowania”³³. Prezydencki projekt w trakcie prac parlamentarnych został w pewnym zakresie – *notabene* przy akceptacji wnioskodawcy – zmodyfikowany. Jednak, już w odniesieniu do pierwotnego brzmienia projektu, Prezydent RP wskazał, że: „Tak sformułowany przepis ustawy zasadniczej dotyczyć będzie również wydania na podstawie wniosku złożonego przez Międzynarodowy Trybunał Karny osoby posiadającej obywatelstwo polskie”.

Ustrojodawca uznał, że przyjmowanie, iż ekstradycja odnosi się wyłącznie do współpracy z innym państwem i nie obejmuje swym zakresem wydania osoby trybunałom międzynarodowym jest pozbawioną uzasadnienia grą językową. W art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji przesądził, zatem, iż ekstradycją jest takie działanie dokonywane na wniosek, tak „innego państwa”, jak i „sądowego organu międzynarodowego”.

W nowym art. 55 Konstytucji – wśród kilku innych – znalazł się jeden przepis odnoszący się wyłącznie do MTK. W sytuacji, gdy w ust. 2 pkt. 1 i 2 wprowadzono dwie negatywne przesłanki dokonania ekstradycji, w tym także przekazania na podstawie ENA, w ust. 3 stwierdzono, iż: „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,

³¹ Dz.U. Nr 240, poz. 2405.

³² S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5 (70), s. 194-195.

³³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, druk nr 580 z 12.5.2006 r.

w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji". Desygnatami tego opisu są obecnie MTK oraz dwa – powołane rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ na podstawie art. 29 oraz rozdz. VII Karty NZ³⁴ – trybunały *ad hoc*: dla b. Jugosławii oraz dla Ruandy. W trakcie prac legislacyjnych zastanawiano się, czy w tej konstytucyjnej jednostce redakcyjnej nie stwierdzić wprost, iż odnosi się ona do MTK lub do Statutu MTK. Ostatecznie jednak uznano, iż nie należy zmieniać sytuacji, w której Konstytucja nie odwołuje się do nazw konkretnych organizacji lub organów międzynarodowych oraz do nazw konkretnych umów międzynarodowych. Ponadto odmienne traktowanie trybunałów *ad hoc*, z czym mielibyśmy do czynienia w takim przypadku, nie miałyby uzasadnienia ze względu na rzeczowy zakres ich jurysdykcji.

Art. 55 ust. 3 Konstytucji został wprowadzony intencjonalnie, tak by sanować przeprowadzoną w sposób niekonstytucyjny ratyfikację Statutu MTK oraz by ograniczenia, które przewidziano w ust. 2 pkt. 1 i 2, nie miały zastosowania do ekstradycji na rzecz MTK. Z treści przepisu art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji wynika, iż Ustrojodawca rozstrzygnął, że przekazanie na rzecz „sądowego organu międzynarodowego”, czyli MTK, to także ekstradycja. Ustawodawca konstytucyjny nie dostrzegł przy tym potrzeby konstytucjonalizowania jakichkolwiek nazw poszczególnych „rodzajów (typów, form szczególnych) «ekstradycji», jak przekazanie nazwał TK, a instytucję, z którą mamy do czynienia w przypadku MTK nazwał wprost i wyłącznie ekstradycją.

Dopiero w tym momencie – poprzez zmianę Konstytucji – Ustrojodawca doprowadził do zamknięcia wszystkich wątków związanych z procedurą ratyfikacji Statutu MTK. Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych, uczynił to pozytywnie oceniając ten traktat i utworzony na jego podstawie międzynarodowy organ sądowy. Ustrojodawca miał także świadomość, że dla prawidłowego funkcjonowania polskiego porządku prawnego, by Statut MTK nie pozostawał jedynie niemożliwym do zrealizowania pustym aktem, należy konwalidować wadliwie przeprowadzoną ratyfikację tej umowy międzynarodowej.

5. Podsumowanie

Przystąpienie w 2004 r. Polski do Unii Europejskiej związane było z koniecznością implementacji do krajowego porządku prawnego szere-

³⁴ Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.

gu aktów prawa UE, w tym także decyzji ramowej Rady z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW). Przepisy tego aktu znajdowały się jednak w kolizji z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, która stanowiła, iż ekstradycja polskiego obywatela jest zakazana. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27.4.2005 r. uznał, iż przepisy ustawowe implementujące tę decyzję ramową utracą moc po upływie 18 miesięcy. Zalecił także Ustrojodawcy – bo nie był w stanie go do tego zobowiązać – zmianę Konstytucji. W wyroku tym TK uznał, iż przekazanie (*surrender*) jest „jedynie rodzajem (typem, formą szczególną) «ekstradycji» (*extradition*)”. Orzeczenie to odnosiło się bezpośrednio do ENA. Jednak jego konkluzje pośrednio oznaczały także zakwestionowanie na gruncie konstytucyjnym prawidłowości ratyfikacji przez Polskę Statutu MTK, która została przeprowadzona w 2001 r. Już wtedy znacząca część polskiej doktryny nie zgadzała się ze stanowiskiem, iż *surrender* nie jest rodzajem ekstradycji.

Ustrojodawca rozpoczął prace w tym zakresie w 2006 r. i uznał, że dokonywanie ekstradycji polskich obywateli – niezależnie od jej formy – nie może być niczym nieograniczone. Utrzymał, jako ogólną regułę konstytucyjną, zasadę, iż jest ona zabroniona. Wprowadził jednak od niej pewne wyjątki. Odnoszą się one do wszystkich form ekstradycji, włączając w to „klasyczną” ekstradycję i ENA. Zdecydował zatem, iż ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem. W takim przypadku ekstradycja polskiego obywatela może być jednak dokonana wyłącznie pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję został popełniony poza terytorium Polski oraz, iż stanowił on przestępstwo według prawa polskiego lub stanowiłby przestępstwo według prawa polskiego w razie popełnienia go na terytorium Polski, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.

Wymóg popełnienia czynu poza granicami Polski oraz wymóg podwójnej karalności nie mają zastosowania, gdy ekstradycja ma zostać dokonana na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. W ten sposób Ustrojodawca postanowił nie wprowadzać powyższych ograniczeń w odniesieniu do ekstradycji dokonywanej na wniosek MTK. Dokonanie tej nowelizacji oznaczało, zatem,

konwolidację – dokonanej w 2001 r. z naruszeniem Konstytucji – ratyfikacji Statutu MTK.

Ustrojodawca zachował przy tym dotychczasową regułę konstytucyjną, odnoszącą się nie tylko do obywateli polskich, ale i do cudzoziemców, która stanowi, iż ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Uzupełnił ją ponadto – czerpiąc inspirację z orzecznictwa niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego – konstytucyjnym przepisem, zgodnie z którym niedopuszczalna jest ekstradycja, której dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela. Reguły te mają zastosowanie do wszystkich form ekstradycji.

Należy podkreślić, iż sformułowany w Konstytucji katalog negatywnych przesłanek ekstradycyjnych nie ma charakteru wyczerpującego. Może on, bowiem, podlegać rozszerzeniu na mocy przepisów traktatowych oraz ustawowych. Nie może być natomiast w ten lub w jakikolwiek inny sposób zawężony.

Utrzymano wówczas ponadto w Konstytucji regułę, iż w sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd. Oznacza ona, iż przy braku zgody polskiego sądu jakkolwiek ekstradycja z Polski nie może być dokonana.

Na tym przykładzie widać, że Ustrojodawcy – w suwerennym państwie – nie można do niczego zmusić. Można próbować go jedynie przekonywać. W jakim zakresie uda się to uczynić jest zaś kwestią odrębną. Jako emanacja Narodu, suwerennie ustala on wzorce, którym muszą odpowiadać wszystkie inne akty mające obowiązywać w obrębie krajowego systemu prawnego. Zasadą powinno być, bowiem, uprzednie zmienianie Konstytucji, gdy się chce poczynić zobowiązania zewnętrzne nie w pełni jej odpowiadające. Nie można dokonywać ich z założeniem, że w takiej sytuacji ustawę zasadniczą, albo się następczo zinterpretuje „przychylnie” dla niezgodnych z nią aktów, albo „po prostu” znowelizuje. Konstytucji nigdy, jednak, nie zmienia się „po prostu”.

Nowelizacja ta spowodowała naprawienie skutków ratyfikacji Statutu MTK w niezgodnym z Konstytucją trybie oraz maksymalnie – w zakresie możliwym do przyjęcia przez Ustrojodawcę – przybliżyła wykonywanie przez polskie organy ENA w stosunku do polskich obywateli oraz do cudzoziemców do standardów określonych w decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW. W pracach nad zmianą Konstytucji odnotowano m.in., iż w europejskiej, w tym głównie w niemieckiej doktrynie, podnoszono konieczność zmiany treści tej decyzji ramowej. Renegocjacja takiego aktu jest, bowiem, jedną z metod dostosowania prawa wewnętrznego do treści norm zewnętrznych.

The origins and consequences of the amendment to Article 55 of the Constitution of the Republic of Poland: from the point of view of the Constitution-Makers' intentions

The accession of Poland to the European Union in 2004 necessitated implementation into the Polish legal order of a number of EU legal instruments, including the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant (EAW) and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA). However, its provisions contravened Article 55(1) of the Constitution of the Republic of Poland, under which extradition of a Polish citizen was prohibited. In its judgment of 27 April 2005, the Polish Constitutional Tribunal concluded that statutory provisions implementing the Framework Decision would lose force after 18 months. It also recommended – since it was not able to impose an obligation on the Constitution-Makers – that the Constitution be amended. In the judgment the Tribunal ruled that surrender was “merely a kind (type, special form) of extradition”. The judgment referred directly to the EAW. However, its conclusions also indirectly questioned the constitutionality of the ratification by Poland, in 2001, of the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC). Already at that time a large number of Polish legal scholars did not agree that surrender was not a form of extradition.

The Polish Constitution-Makers started working on this problem in 2006 and concluded that extradition of Polish citizens – regardless of its form – could not be unconditional. They upheld the general constitutional rule that it should be prohibited, but they introduced some exceptions. These refer to all forms of extradition, including “classic” extradition and the EAW. Thus, the Constitution-Makers ruled that extradition of a Polish citizen could be granted upon a request made by a foreign state or an international judicial body, if such a possibility stemmed from an international treaty ratified by Poland or from a statute implementing a legal instrument of an international organisation of which Poland was a member. In such a case extradition of a Polish citizen is possible, only provided that the act covered by a request for extradition was committed outside the territory of Poland and constituted an offence under the law in force in Poland, or, if the act had been committed within the territory of Poland, provided that it constituted an offence under the law in force in Poland both at the time of its commitment and at the time of the making of the extradition request.

The condition that the act be committed outside Poland and the condition of dual criminality do not apply, if an extradition request is made by an international judicial body established under an international treaty ratified by Poland in connection with a crime of genocide, crime against humanity, war crime or a crime of aggression, covered by the jurisdiction of that body. In this way the Constitution-Makers found as appropriate not to introduce the above restrictions with regard to extradition granted on the request of the ICC. Therefore, the amendment validated the ratification of the ICC Statute, ratification which was made in 2001 in contravention of the Constitution.

At the same time the Polish Constitution-Makers affirmed the existing constitutional rule – referring not only to Polish citizens but also to foreigners – whereby extradition was forbidden, if it concerned a person suspected of committing a crime for political reasons but without the use of force. They also added a constitutional provision – inspired by the case-law of Germany’s Federal Constitutional Court – whereby extradition violating human and civil rights and freedoms was inadmissible. These rules are applicable to all forms of extradition.

It must be stressed that the catalogue of conditions of extradition enumerated in the Constitution is by no means complete. It can be expanded by treaty or statutory provisions. However, it cannot in any way be reduced.

The Constitution-Makers also reaffirmed the constitutional rule according to which the admissibility of extradition was decided by courts. It means that if a Polish court has not granted its consent, no extradition from Poland is possible.

This example shows that in a sovereign state the Constitution-Makers cannot be forced to do anything. There can only be attempts to persuade them. To what extent such attempts can be successful is a separate question. As an emanation of the Nation, the Constitution-Makers independently define models to which all other acts within the national legal system must conform. The rule should be that the Constitution must be amended before the state wants to take on external obligations that do not fully conform to it. They must not be taken on assuming that, if the situation demands it, the Constitution will either be interpreted in a manner that is “favourable” to the acts violating it or it will “simply” be amended. The Constitution can never be “simply” amended.

The amendment in question remedied the consequences of the ratification of the ICC Statute, which contravened the Constitution, and – insofar as it was acceptable to the Constitution-Makers – brought the execution of the EAW by Polish institutions against Polish citizens closer to the standards described in the Council Framework Decision 2002/584/JHA. When working on the amendment, the Constitution-Makers noted, inter alia, that there had been suggestions in the European, especially German, legal doctrine that there was a necessity for the substance of the Framework Decision to be changed. A renegotiation of such a legal instrument is, after all, one of the methods of adapting the national legislation to the substance of external norms.