

Jan Ciszewski

Traktatowe podstawy ekstradycji w stosunkach polsko-włoskich : czy umowa z Republiką Włoską o ekstradycji obowiązuje?

Palestra 38/11(443), 47-51

1994

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.

Traktatowe podstawy ekstradycji w stosunkach polsko-włoskich

Czy umowa z Republiką Włoską o ekstradycji obowiązuje?

1. Dnia 13 września 1993 r. weszła w życie w stosunku do Polski – **Europejska Konwencja o Ekstradycji**, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r. wraz z *Protokołem dodatkowym do powyższej Konwencji*, sporządzonym w Strasburgu dnia 15 października 1975 r. i *Drugim protokołem dodatkowym do powyższej Konwencji*, sporządzonym w Strasburgu dnia 17 marca 1978 r.¹

Stroną Europejskiej Konwencji oraz Drugiego protokołu dodatkowego jest również Republika Włoska. Oznacza to, że w dniu 13 września 1993 r. Konwencja ta wraz z protokołem z 1978 r. stała się podstawą traktatową ekstradycji w stosunkach polsko-włoskich. Do tej daty między obydwoma państwami nie obowiązywała w tym zakresie umowa międzynarodowa. Nie stwierdzono również istnienia w zakresie ekstradycji wzajemności faktycznej.

W dacie wejścia w życie wobec Polski – **Europejskiej Konwencji o Ekstradycji** nie obowiązywała jeszcze *Umowa między PRL a Republiką Włoską o ekstradycji*, sporządzona w Warszawie dnia 28 kwietnia 1989 r.² Gdyby *Umowa* ta weszła w życie przed dniem 13 września 1993 r., jej stosunek do Europejskiej Konwencji byłby określony przez art. 28 ust. 1 tej Konwencji. Zgodnie z tym

przepisem Europejska Konwencja uchyla postanowienia traktatów dwustronnych, które w stosunkach między państwami będącymi stronami Europejskiej Konwencji regulują zagadnienia ekstradycji. Gdyby więc umowa dwustronna z Republiką Włoską weszła w życie przed dniem 13 września 1993 r., w dniu wejścia w życie wobec Polski Europejskiej Konwencji – zostałaby uchylona z mocy prawa i utraciłaby moc obowiązującą³.

2. Zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 19 maja 1994 r. polsko-włoska umowa o ekstradycji weszła w życie dnia 1 maja 1994 r.⁴, a zatem już po wejściu w życie wobec Polski – Europejskiej Konwencji.

W tej sytuacji rozważenia wymaga, czy art. 28 ust. 1 Europejskiej Konwencji uchyla tylko traktaty dwustronne obowiązujące w dniu wejścia w życie Europejskiej Konwencji, czy także traktaty dwustronne, które weszły w życie w terminie późniejszym, tak jak to ma miejsce w wypadku polsko-włoskiej umowy ekstradycyjnej.

Otóż wykładnia gramatyczna tego przepisu przemawia za tym, że obejmuje on tylko traktaty dwustronne obowiązujące przed wejściem w życie Europejskiej Konwencji. Za takim wnioskiem przemawia również treść komentarza do

art. 28 zawartego w „Sprawozdaniu wyjaśniającym dotyczącym Europejskiej Konwencji o ekstradycji”⁵, w którym zawarty jest następujący fragment: „Po długiej dyskusji Komitet doszedł do wniosku, że Konwencja wielostronna powinna korzystać z priorytetu wobec umów zawartych **wcześniej**”.

W świetle powyższego skłonić się należy do poglądu, iż dwustronna polsko-włoska umowa o ekstradycji nie została uchylona na podstawie art. 28 ust. 1 Europejskiej Konwencji.

3. Nadal jednak pozostaje aktualne pytanie, jaki jest wzajemny stosunek obu tych traktatów i który z nich korzysta z priorytetu.

Niewątpliwe jest, że umowa dwustronna jest umową późniejszą. Nie zawiera ona postanowień regulujących jej stosunek do innych traktatów, w tym traktatów wielostronnych.

Natomiast Europejska Konwencja, oprócz art. 28 ust. 1 dotyczącego wcześniejszych traktatów dwustronnych, zawiera art. 28 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem państwa będące stronami Europejskiej Konwencji mogą zawierać między sobą porozumienia jedynie w celu uzupełnienia postanowień Europejskiej Konwencji lub ułatwienia stosowania zawartych w niej zasad.

Z przepisu powyższego wynika więc zakaz zawierania przez państwa będące stronami Europejskiej Konwencji traktatów dwustronnych, które w sposób samodzielny, niezależny od Europejskiej Konwencji regulują problematykę ekstradycji. Dopuszcza się zawieranie jedynie porozumień w celu uzupełnienia postanowień Europejskiej Konwencji lub w celu ułatwienia stosowania zawartych w niej zasad.

Z komentarza⁶ do art. 28 ust. 2 wynika, że przepis ten w pewnym zakresie ogranicza wolność państw w odniesieniu do umów, które mogłyby być zawarte w terminie późniejszym. Ta nowa zasada – czytamy dalej – jest naturalną konsekwencją zasady sformułowanej w ustępie 1, która wyraża zasadę priorytetu konwencji wielostronnej w stosunku do umów dwustronnych.

Analiza treści postanowień dwustronnej umowy polsko-włoskiej wykazuje, iż umowa ta została skonstruowana w sposób samodzielny wobec Europejskiej Konwencji.

Wprawdzie niektóre postanowienia obu traktatów są zbliżone lub wręcz identyczne, lecz zwraca uwagę, że umowa dwustronna reguluje samoistnie wszystkie kwestie dotyczące problematyki ekstradycyjnej, które zostały ujęte w Europejskiej Konwencji, w tym również tak kluczowe kwestie, jak pojęcie przestępstwa ekstradycyjnego oraz pozytywne i negatywne przesłanki ekstradycji (art. 2 i 3).

Co więcej, umowa dwustronna reguluje pewne zagadnienia w sposób odmienny niż Europejska Konwencja. Część z tych postanowień może być uznana za przepisy uzupełniające lub ułatwiające stosowanie Europejskiej Konwencji, np. art. 3 ust. 1 lit. „e” (dot. „sądów doraźnych”), art. 3 ust. 1 lit. „h” (dot. osób nieletnich), art. 8 ust. 1 lit. „e” (dot. wskazania kary pozostałej do wykonania), art. 11 ust. 2 (dot. wydania czasowego), art. 14 (dot. informacji o wyniku postępowania) i art. 16 ust. 2 (dot. zwolnienia dokumentów od legalizacji).

Są jednak w umowie postanowienia, które należałoby uznać za naruszające art.

28 ust. 2 Europejskiej Konwencji, który dopuszcza zawieranie porozumień w celu jej uzupełnienia lub ułatwienia stosowania. Dotyczy to m.in. pojęcia przestępstwa ekstradycyjnego (art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji przewiduje ekstradycję za przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej 1 roku, a art. 2 ust. 1 umowy dwustronnej dopuszcza ekstradycję za czyny zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 1 roku), określenia wysokości już orzeczonej kary, do której wykonania ma doprowadzić ekstradycja (art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji przewiduje ekstradycję w wypadku orzeczenia kary co najmniej 4 miesiące, a art. 2 ust. 2 umowy dwustronnej – gdy kara pozostała do wykonania wynosi powyżej 6 miesięcy) oraz wskazania w jakiej chwili określa się obywatelstwo osoby, której dotyczy wnioski o ekstradycję (art. 6 ust. 1 lit. „c” Europejskiej Konwencji wskazuje na chwilę podejmowania decyzji o ekstradycji, a art. 3 ust. 1 lit. „a” umowy dwustronnej – na chwilę otrzymania wniosku ekstradycyjnego).

Wyjaśnienie przyczyn tego stanu rzeczy jest stosunkowo proste: umowa polsko-włoska o ekstradycji wraz z dwoma pozostałymi umowami dotyczącymi problematyki prawa cywilnego oraz pomocy prawnej w sprawach karnych była przedmiotem uzgodnień i negocjacji do 1989 roku i nie brano wówczas pod uwagę możliwości przystąpienia przez Polskę do Europejskiej Konwencji, a zatem i problemów dotyczących wzajemnych relacji między obydwoima traktatami dotyczącymi ekstradycji.

Gdyby umowa dwustronna weszła w życie przed dniem 13 września 1993 r. nie zachodziłaby potrzeba jej oceny

w świetle art. 28 ust. 2 Europejskiej Konwencji. Było to możliwe, biorąc pod uwagę, że umowa dwustronna została podpisana dnia 28 kwietnia 1989 r.⁷ i że Polska ratyfikowała ją już dnia 27 lutego 1990 r. Ratyfikacja tej umowy przez Włochy w późniejszym terminie i wymiana dokumentów ratyfikacyjnych dokonana dopiero w dniu 28 marca 1994 r. uniemożliwiła wejście jej w życie przed dniem 13 września 1993 r.

Spóźnione jest obecnie rozważanie czy po dokonaniu odpowiednich uzgodnień międzypaństwowych nie należało zaniechać wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, co uniemożliwiłoby wejście w życie *Umowy*.

4. Jak już wyżej wskazałem omawiana *Umowa* narusza art. 28 ust. 2 Europejskiej Konwencji, który dopuszcza jedynie zawieranie porozumień uzupełniających lub ułatwiających stosowanie.

W związku z powyższym podlega rozważeniu, czy okoliczność ta ma wpływ na moc obowiązującą umowy dwustronnej. Otóż zwrócić należy uwagę, że art. 28 ust. 2 nie zawiera (w przeciwieństwie do art. 28 ust. 1), żadnej sankcji w wypadku naruszenia zakazu przewidzianego w tym postanowieniu. Sankcji nie zawiera również art. 41 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów⁸, który w ust. 1 przewiduje możliwość zawierania porozumień modyfikujących umowy wielostronne tylko między niektórymi ze stron, m.in. jeżeli możliwość takiej modyfikacji jest przewidziana w traktacie wielostronnym. Brak jest ponadto podstaw do przyjęcia, iż polsko-włoska umowa ekstradycyjna jest nieważna z uwagi na sprzeczność z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (art. 53).

Okoliczności powyższe skłaniają do poglądu, że wprawdzie polsko-włoska umowa ekstradycyjna narusza art. 28 ust. 2 Europejskiej Konwencji lecz okoliczność ta nie wpływa na moc obowiązującą umowy dwustronnej. Zachodzą więc pełne podstawy do twierdzenia, że umowa ta obowiązuje. Opisana wyżej sprzeczność prowadzić mogłaby jednak do wniosku, że w zakresie omawianej problematyki pierwszeństwo należy przyznać Europejskiej Konwencji.

Czy pogląd taki jest jednak uzasadniony? Otóż wydaje się celowe zaproponowanie, aby w odniesieniu do każdego szczegółowego zagadnienia dotyczącego problematyki ekstradycji następowało szczegółowe porównanie wchodzących w rachubę postanowień obu traktatów. Jeżeli odpowiednie postanowienie umowy dwustronnej może być uznane jako uzupełniające postanowienie Europejskiej Konwencji lub ułatwiające stosowanie zawartych w niej zasad, należałoby się skłonić do przyjęcia, że to postanowienie umowy dwustronnej ma zastosowanie.

W wypadkach, gdy postanowienie umowy dwustronnej nie ma takiego charakteru, należałoby przyjąć pierwszeństwo postanowienia Europejskiej Konwencji.

Propozycja takiego rozwiązania opiera się na założeniu, że poszczególne postanowienia umowy wprawdzie są ze sobą ściśle związane, lecz dadzą się wyodrębnić.

Odmienne rozwiązanie zakładające, że umowa dwustronna zachowuje jedynie formalnie moc obowiązującą i nie jest stosowana, wydaje się zbyt daleko idące.

5. Kwestia priorytetu jednej umowy przed drugą nie ma jedynie znaczenia formalnego. Ma ona również poważne znaczenie praktyczne, bowiem w niektórych punktach⁹ różnią się one znacznie. Ponadto wskazać należy na kwestię ekstradycji w związku z przestępstwami zagrożonymi karą śmierci przez prawo Strony wzywającej. W wypadku skierowania przez Polskę do Włoch wniosku w takiej sytuacji, ekstradycja na podstawie Europejskiej Konwencji nie nastąpiłaby, Włochy złożyły bowiem oświadczenie, że w żadnych okolicznościach nie wyrażą zgody na wydanie w związku z przestępstwami zagrożonymi karą śmierci według prawa Strony wzywającej. Natomiast na podstawie art. 5 umowy dwustronnej – ekstradycja byłaby możliwa w razie udzielenia przez Stronę wzywającą gwarancji, że kara śmierci nie będzie orzeczona, a w wypadku gdy została już orzeczona, że nie będzie ona wykonana.

Przypisy:

¹ DzU 1994, nr 70, poz. 308–310.

² W tym samym dniu zostały sporządzone ponadto polsko-włoskie umowy: *O pomocy sądowej oraz o uznawaniu i wykonywaniu wyroków w sprawach cywilnych* (DzU 1992, nr 23, poz. 97 i 98) oraz *O pomocy w sprawach karnych* (DzU 1992, nr 23, poz. 99 i 100). Obie umowy weszły w życie dnia 1 marca 1992 r.

³ Na podstawie art. 28 ust. 1 Europejskiej Konwencji uchylone zostały postanowienia dotyczące ekstradycji zawarte w umowach z Austrią (Dz U 1980, nr 14, poz. 46), Czechosłowacją – tak wobec Czech jak i Słowacji (art. 64–79 umowy ogłoszonej w Dz U 1989, nr 39, poz. 210), Francją (art. 1–14 umowy ogłoszonej w Dz U 1929, nr 63, poz. 491), Grecją (art. 32–47 umowy ogłoszonej w Dz U 1982, nr 4, poz. 24), Luksemburgiem (art. 1–14 umowy ogłoszonej w Dz U 1936, nr 16, poz. 145), ze Szwajcarią (art. 1–17 umowy ogłoszonej w Dz U 1939, nr 4, poz. 19), Turcją (art. 12–28 umowy ogłoszonej w Dz U 1991, nr 52, poz. 224) i Wielką Brytanią (Dz U 1934, nr 17, poz. 135). Podkreślenia wymaga jednak, że Traktat z Wielką Brytanią pozostaje nadal w mocy m.in. wobec Australii, Indii i Nowej Zelandii.

Wydaje się również, że utraciły moc postanowienia art. 66–67 oraz 70–83 umowy z Węgrami (Dz U 1960, nr 8, poz. 54 z późn. zmianami). Wprawdzie oświadczenie rządowe w sprawie ratyfikacji przez Polskę – Europejskiej Konwencji (Dz U 1994, nr 70, poz. 308) wśród państw będących stronami tej konwencji nie wymienia Węgier, lecz według danych Rady Europy – Węgry są stroną tej konwencji.

Na marginesie wyrazić należy ubolewanie, że w tymże oświadczeniu rządowym nie zamieszczono informacji o utracie mocy wyżej wymienionych umów dwustronnych. Informacja taka byłaby uzasadniona w świetle art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” (Dz U nr 58, poz. 524; zm. Dz U 1991, nr 94, poz. 420).

⁴ Dz U 1994, nr 85, poz. 389 i 390.

⁵ *Explanatory report on the European Convention on extradition*, Strasbourg 1985.

⁶ Por. przypis 5.

⁷ Por. przypis 2.

⁸ Dz U 1990, nr 74, poz. 439 (załącznik).

⁹ Por. wyżej.