

Lidia Brodowski, Dagmara Kuźniar-Kwiatek

**POLITYCZNY CHARAKTER PRZESTĘPSTWA
JAKO NEGATYWNA PRZESŁANKA EKSTRADYCJI**

Zasada niewydawania przestępców politycznych jest postrzegana jako rezultat przemian rewolucyjnych w Europie zachodzących na przełomie XVIII i XIX w.

Praktyka niewydawania przestępców politycznych związana jest z rewolucją francuską, która zapoczątkowała ochronę osób występujących przeciwko porządkowi politycznemu swych krajów, co wykorzystywane było jako narzędzie walki z przeciwnikami rewolucyjnej Francji. Z czasem inne państwa zaczęły zamieszczać w zawieranych przez siebie umowach klauzulę wyłączającą przestępstwa polityczne z przestępstw ekstradycyjnych¹. Zdaniem Ch. Wyngaert, uprzywilejowana pozycja przestępcy politycznego w prawie międzynarodowym była konsekwencją fascynacji bohaterami walki o wolność².

Istotne znaczenie dla rozwoju zasady niewydawania przestępców politycznych miała sprawa Galottiego, neapolitańskiego oficera, którego oskarżono o popełnienie w czasie rewolucji w 1820 r., wielu przestępstw pospolitych. Galotti zbiegł do Francji, od której zażądano następnie jego ekstradycji. Mimo że Francja wyraziła zgodę na ekstradycję, pod warunkiem niesądzenia Galottiego za przestępstwa polityczne i przekazała go władzom Neapolu, gdy okazało się, że czyny, za które Galotti był sądzony, miały charakter polityczny, odwołała dekret ekstradycyjny i zażądała „zwrotu” ekstradowanego. Neapol nie spełnił żądania Francji i chociaż w 1830 r. zamienił Galottiemu karę śmierci na karę wygnania, naraził się na oburzenie opinii publicznej związane z naruszeniem woli francuskiego suwerena. Po zaistnieniu tych okoliczności rząd francuski powziął decyzję, że od tej pory ekstradycja przestępców politycznych nie będzie ani żądana, ani udzielana. Jak twierdzi Ch. Wyngaert, okólnik, w któ-

¹ J. Symonides, *Ekstradycja* [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, red. A. Kłafkowski, Warszawa 1976, s. 75. Tak również: B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1979, s. 20.

² Ch. Wyngaert, *The Political Offence Exception to Extradition*, Boston, Antwerp, London, Frankfurt 1980, s. 29–30.

rym rząd francuski sformułował tę decyzję, jest pierwszym tekstem urzędowym, w którym zawarto zasadę niewydawania przestępców politycznych³.

Istotną rolę w kształtowaniu zasady niewydawania przestępców politycznych odegrał także art. 6 belgijskiej ustawy ekstradycyjnej z 1 października 1833 r., zgodnie z którym: „W układach dotyczących ekstradycji wyraźnie się stanowi, że żaden cudzoziemiec nie może być ścigany lub karany za jakiegokolwiek przestępstwo polityczne popełnione przed ekstradycją albo za jakiegokolwiek czyn związany z takim przestępstwem; w przeciwnym razie ekstradycja i aresztowanie będą zakazane”.

Treść tej regulacji została następnie powtórzona w belgijsko-francuskiej umowie ekstradycyjnej z 2 listopada 1833 r., a następnie została zamieszczona w 25 traktatach ekstradycyjnych zawartych przez Belgię do 1890 r.⁴

Znaczący wpływ na rozwój w prawie międzynarodowym zasady niewydawania przestępców politycznych miał także Instytut Prawa Międzynarodowego, który w art. 13 rezolucji przyjętej na sesji w Oksfordzie w 1880 r. uznał, że przestępstwa polityczne powinny być traktowane jako nieekstradycyjne⁵.

Doktryna prawa międzynarodowego rozmaicie uzasadnia sens istnienia zasady niewydawania przestępców politycznych. Usystematyzowania tych uzasadnień dokonała Ch. Wyngaert, klasyfikując je jako uzasadnienia eksponujące interes przestępcy politycznego, interes państwa wezwanego bądź interes wspólnoty międzynarodowej⁶.

W grupie uzasadnień eksponujących interes przestępcy politycznego wskazuje się na względy humanitarne, klasyfikujące przestępstwa polityczne jako akty obrony koniecznej przeciwko istniejącemu porządkowi państwowemu. Wskazuje się, że w pewnych okolicznościach prawa społeczne zmuszają osoby o wysokim morale do przeciwstawienia się sankcjonowanym prawem stosunkom społecznym.

Argumentacja uzasadniająca interes państwa wezwanego oparta jest na zasadzie nieingerencji w sprawy należące do wewnętrznej kompetencji któregośkolwiek państwa, zasadzie równouprawnienia i samostanowienia narodów oraz zasadzie suwerennej równości państw. Zasada niewydawania przestępców politycznych ma chronić przed zarzutem stronnictwa i ingerencji w sprawy wewnętrzne danego państwa.

W klasie uzasadnień eksponujących interes wspólnoty międzynarodowej podnosi się natomiast, że prospołeczna motywacja czynu popełnionego przez

³ *Ibidem*, s. 31–32.

⁴ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 14–15. Tak również: Ch. Wyngaert, *The Political Offence...*, s. 12–13.

⁵ J. Utrat-Milecki, *Polityczność przestępstwa*, Warszawa 1997, s. 157.

⁶ Por. Ch. Wyngaert, *The Political Offence...*, s. 2.

przestępcę politycznego bywa usprawiedliwieniem jego działań w oczach wspólnoty międzynarodowej. Konsekwencją tej tezy jest przyjęcie, że przestępstwa polityczne nie naruszają porządku międzynarodowego, co skutkuje brakiem powszechnego interesu w ich zapobieganiu.

Poza powyższymi argumentami na rzecz obowiązywania zasady niewydawania przestępców politycznych podnosi się także, że żądanie ekstradycji przestępcy politycznego jest motywowane tym, że osoba ta jest przeciwnikiem politycznym, a nie tym, że popełniła przestępstwo⁷.

Umowy międzynarodowe oraz postanowienia prawa wewnętrznego, zawierające zasadę niewydawania przestępców politycznych, przestępstwa politycznego, co bardzo utrudnia jego kwalifikację⁸. Problem dodatkowo komplikuje fakt, że w umowach tych występuje klauzula zakazująca wydania nie tylko za przestępstwa polityczne, ale także za przestępstwa „pozostające w związku z przestępstwami politycznymi” albo za „przestępstwa o politycznym charakterze”, które także nie są definiowane ich postanowieniami⁹.

Jako wyjątek można wskazać Traktat latynoamerykański z 23 stycznia 1899 r., który w art. 23 definiuje przestępstwo polityczne jako czyn wymierzony przeciwko wewnętrznemu lub zewnętrznemu bezpieczeństwu państwa¹⁰. Natomiast w ramach prawa wewnętrznego wyjątek stanowi niemiecka ustawa ekstradycyjna z 23 grudnia 1929 r., która mianem przestępstwa politycznego określała czyny bezpośrednio skierowane przeciwko stanowi lub bezpieczeństwu państwa, przeciwko głowie państwa lub członkowi rządu, przeciwko organowi konstytucyjnemu, obywatelskim prawom wyborczym oraz dobrym stosunkom z zagranicą. Za przestępstwo pozostające w związku z tego rodzaju przestępstwem ustawa uznała czyn, który wyczerpując ustawowe znamiona przestępstwa pospolitego, przygotowuje, zapewnia dokonanie, kryje lub broni przestępstwa politycznego. Decydujący jest w tym wypadku cel przestępstwa politycznego¹¹.

W związku z brakiem definicji przestępstwa politycznego w umowach międzynarodowych oraz prawie wewnętrznym (poza wyjątkami wskazanymi wyżej) konstruowanie definicji przestępstwa politycznego pozostawiono orzecznictwu i doktrynie. W większości państw to sąd jest organem mającym znaczny wpływ na wydanie przestępcy bądź odmowę jego wydania. Mimo iż sądy niechętnie zajmują się kwestiami politycznymi, często ustawa zmusza je do zajęcia określonego stanowiska w tej kwestii oraz jego uzasadnienia. Ustalenie politycz-

⁷ Zob. *Ibidem*, s. 42 i n.

⁸ Z. Knypl, *Europejska konwencja o ekstradycji. Komentarz*, Sopot 1994, s. 68.

⁹ B. Wierzbicki, *Zagadnienia współpracy państw w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości*, Białystok 1986, s. 26–27.

¹⁰ Z. Knypl, *Europejska konwencja...*, s. 68.

¹¹ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 63.

nego charakteru przestępstwa bywa skomplikowane, ponieważ wymaga rozważenia wielu związanych z nim aspektów, takich jak na przykład motyw i cel przestępstwa oraz okoliczności jego popełnienia. Sąd, uznając przestępstwo za polityczne, usprawiedliwia naruszenie prawa, mimo że dokonanie podobnego przestępstwa na terytorium państwa, do którego wystąpiono z wnioskiem o ekstradycję, spowodowałoby ściganie i wymierzenie kary przez ten sam sąd¹².

Szwajcarski Sąd Najwyższy, orzekając w 1961 r. w sprawie Ktira, członka Algierskiego Frontu Wyzwolenia Narodowego, oskarżonego o współudział w zabójstwie innego Algierczyka na terytorium Francji, poddał analizie pojęcie przestępstwa politycznego i uznał, że o jego charakterze decydują w szczególności motyw, cel, okoliczności konkretnego czynu. Zdaniem sądu, u podstaw przestępstwa o charakterze politycznym leży założenie, że czyn ma bardzo ścisły związek z celami politycznymi i był środkiem w walce o władzę mającą na celu uwolnienie się od opozycji. Ponadto skutki przestępstwa o takim charakterze muszą być proporcjonalne do widocznych rezultatów, a jego cel musi usprawiedliwiać działania wbrew prawu¹³. Sąd uznał, że w przypadku zabójstwa powinno ono stanowić jedyny środek ochrony najwyższych interesów. Chociaż Ktir broniąc się przed wydaniem, twierdził, że zabijając zdrajcę działał w ramach walki o wyzwolenie Algierii, popełnił przestępstwo polityczne nieuzasadniające, jego zdaniem, ekstradycji, sąd orzekł, że wydanie jest dopuszczalne, ponieważ nie wykazano, by zabójstwo zdrajcy było konieczne i przyczyniło się do wyzwolenia Algierii¹⁴.

W orzecznictwie sądów szwajcarskich wypracowano teorię proporcjonalności (zwaną również teorią predominacji lub preponderancji), na gruncie której, do uznania danego przestępstwa za polityczne konieczna jest dominacja elementów politycznych nad kryminalnymi. W ramach tej teorii czyn ma być popełniony w ramach walki o władzę polityczną i charakteryzować się pewnym stopniem efektywności, czyli stanowić środek, który realnie może przyczynić się do zaskładanego celu. Ponadto, musi być zachowana proporcja między celem a użytymi środkami, zwłaszcza w przypadku przestępstw przeciwko życiu. Teoria proporcjonalności wymaga, by sprawca nie kierował się dodatkowo motywami osobistymi i by czyn nie był skierowany przeciwko osobom postronnym, niezaangażowanym w walkę polityczną, której częścią było dane przestępstwo¹⁵.

Niestety, sądom orzekającym o polityczności przestępstwa raczej nie udało się sprostać zadaniu wypracowania jednolitej definicji przestępstwa politycznego, ponieważ na podstawie tej samej litery prawa sięgają po uzasadnienia teore-

¹² Por. S.D. Bedi, *Extradition in International Law and Practice*, Rotterdam 1966, s. 184.

¹³ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 413.

¹⁴ Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975, s. 111.

¹⁵ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 173.

tyczne do coraz to innych koncepcji tego przestępstwa, a w ramach tej samej koncepcji podejmują różne rozstrzygnięcia i inaczej je uzasadniają¹⁶.

W doktrynie prawa międzynarodowego, mimo wielu prób, także nie wypracowano jednolitej definicji przestępstwa politycznego, udało się natomiast wypracować siatkę pojęciową tego rodzaju przestępstwa, która jest stosowana w praktyce ekstradycyjnej¹⁷.

Zdaniem L. Gardockiego: „za przestępstwo polityczne można uznać każdy czyn karalny, jeżeli przeważa w nim element polityczny nad kryminalnym oraz jeżeli czyn taki wykazuje jakikolwiek związek z przestępstwem czysto lub względnie politycznym (tak zwana teoria proporcjonalności)”¹⁸.

B. Wierzbicki za przestępstwo polityczne uznaje taki „czyn karalny, który ze względu na polityczne interesy państwa oceniającego zasługuje na uprzywilejowane potraktowanie”¹⁹.

Wypracowane przez naukę prawa teorie definiujące przestępstwo polityczne można ogólnie sklasyfikować jako podmiotowe, przedmiotowe i mieszane.

Teorie podmiotowe uzależniają polityczny charakter przestępstwa od motywu czy pobudki działania sprawcy bądź od wytkniętego celu.

Podstawą teorii przedmiotowych jest dobro prawne, przeciwko któremu wymierzone jest przestępstwo.

Teorie mieszane, łącząc czynnik podmiotowy z przedmiotowym, zakładają, że przestępstwem politycznym jest czyn, który spełnia dwa warunki:

- 1) jest zwrócony przeciwko określonym dobrom prawnym;
- 2) został popełniony z pobudek politycznych i w celach politycznych²⁰.

Klasyczne podziały przestępstw politycznych klasyfikują je w trzech zasadniczych kategoriach: przestępstw czysto politycznych, przestępstw względnie politycznych oraz przestępstw związanych z przestępstwem politycznym²¹.

Przestępstwo czysto polityczne jest czynem karnym skierowanym bezpośrednio przeciwko państwu, jego suwerenności i politycznej organizacji, czyli godzącym w całokształt organizacji i funkcjonowania państwa²².

¹⁶ J. Utrat-Milecki, *Polityczność...*, s. 173.

¹⁷ Zob. Ch. Wyngaert, *The Political Offence...*, s. 3.

¹⁸ L. Gardocki, *Zarys prawa...*, s. 173.

¹⁹ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 162.

²⁰ H. Zięba-Załucka, *Instytucja ekstradycji w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym* [w:] *Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku. Materiały pokonferencyjne*, red. E. Dynia, Rzeszów 2003, s. 268.

²¹ Szerzej na temat klasyfikowania przestępstw politycznych: J. Utrat-Milecki, *Polityczność...*, s. 170–193.

²² L. Oppenheim, *International Law*, wyd. VIII, t. I, London–New York–Toronto 1958, s. 707. Podobnie: S.D. Bedi, *Extradition in...*, s. 181; M.R. Garcia-Mora, *The natural of political offenses: a knotty problem of extradition law*, „Virginia Law Review” (dalej VLR) 1962, nr 48, s. 1236.

Przedmiotem przestępstwa czysto politycznego jest wyłącznie państwo. Decydujący jest rodzaj naruszonego dobra prawnego. W grupie tej można wymienić takie przestępstwa, jak: zamach stanu, powstanie zbrojne, szpiegostwo, zdrada. Jednak nie zawsze sprawca przestępstwa skierowanego bezpośrednio przeciwko państwu podlega ochronie przewidzianej dla przestępców politycznych w zakresie ekstradycji. Ochrona ta jest wyłączona w stosunku do osób, które działały z niskich, egoistycznych pobudek lub stosowały brutalne i powszechnie potępione metody działania.

Współcześnie do przestępstw czysto politycznych zalicza się także czyny zwrócone przeciwko ideologii korzystającej w danym kraju z ochrony prawnej. Cechą charakterystyczną tego rodzaju czynów jest pozbawiony przemocy opór wobec istniejącego reżimu politycznego, przy jednoczesnym braku naruszenia dóbr indywidualnych. Do tego rodzaju przestępstw można zaliczyć zabroniony kolportaż czy przechowywanie objętych tego rodzaju zakazem pism²³.

Przestępstwo względnie polityczne, zwane również mieszanym przestępstwem politycznym, jest to taki złożony stan faktyczny, w którym „przestępstwo polityczne ma niejako dwoisty charakter, a więc zawiera w sobie przestępstwo pospolite, takie jak na przykład: zabójstwo, rabunek, podpalenie lub kradzież”²⁴. Przykładem przestępstwa tego rodzaju jest uprowadzenie głowy państwa, zabójstwo przeciwnika politycznego, porwanie samolotu w celu zwrócenia uwagi na walkę polityczną określonej organizacji. Przestępstwa te są przestępstwami politycznymi, mimo że działanie sprawcy ma znamiona przestępstwa pospolitego.

Przestępstwo związane z przestępstwem politycznym to czyn karalny o charakterze pospolitym, powiązany w pewien sposób z przestępstwem czysto politycznym lub względnie politycznym²⁵. Zdaniem P.G. Pötza, „powiązanie” należy rozumieć jako zakładany przez sprawcę stosunek pomiędzy przestępstwem pospolitym a przestępstwem czysto politycznym lub względnie politycznym. Przy ustalaniu tego powiązania bez znaczenia jest, czy przestępstwo polityczne (względnie polityczne) oraz przestępstwo pospolite popełnione zostały przez tego samego sprawcę, czy też przez różnych sprawców. Wystarczy, że ze względu na szeroko rozumianą jedność działania łączą się one w pewną całość pod względem psychologicznym czy logicznym. Tego rodzaju powiązanie może być trojakiego rodzaju:

- 1) przestępstwo pospolite wyprzedza przestępstwo polityczne i ma je przygotować (na przykład kradzież broni w związku z przygotowywaniem zamachu stanu);

²³ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 76–77.

²⁴ L. Oppenheim, *International Law...*, s. 708. Podobnie: B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 77.

²⁵ *Ibidem*, s. 77–78.

- 2) przestępstwo pospolite jest równoczesne z przestępstwem politycznym i ma umożliwić jego realizację (na przykład zatrzymanie sił porządkowych dla umożliwienia odczytania antyrządowej deklaracji przez radio);
- 3) przestępstwo pospolite następuje po przestępstwie politycznym i ma na celu ochronę jego sprawców (na przykład fałszywe zeznania w procesie karnym)²⁶.

Przykładem przestępstwa związanego z przestępstwem politycznym będzie więc przestępstwo pospolite, popełnione w celu przygotowania przestępstwa politycznego, ukrycia takiego przestępstwa bądź uniknięcia za nie odpowiedzialności²⁷.

Przestępstwa związane z przestępstwem politycznym są często traktowane jako jeden z trudnych do wyraźnego i pełnego wyodrębnienia wariantów przestępstw względnie politycznych²⁸.

Przedstawiona wyżej klasyfikacja ma jednak znikome znaczenie praktyczne dla prawa i procedury ekstradycyjnej i zdaje się wprowadzać niepotrzebny chaos pojęciowy, dlatego też słuszne wydaje się stanowisko doktryny anglosaskiej, która wszystkie przedstawione kategorie określa mianem przestępstw o charakterze politycznym²⁹.

Problemy z ustaleniem jednolitej definicji politycznego charakteru przestępstwa odzwierciedla stwierdzenie O. Lagodnego, który porównuje pojęcie politycznego charakteru przestępstwa do „czarnej dziury”, a próby jego zdefiniowania do prób zdefiniowania „czarnej dziury”³⁰.

Analiza postanowień traktatowych, uregulowań prawa wewnętrznego i orzecznictwa sądowego prowadzi ponadto do wniosku, że pojęcie „przestępstwo polityczne” w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych jest interpretowane specyficznie i w sposób rozszerzający w stosunku do tego samego pojęcia funkcjonującego w stosunkach wewnętrznych państw.

Nauka prawa karnego przestępstwo polityczne utożsamia najczęściej z przestępstwem przeciwko państwu, czyli ogólnie rzecz ujmując, przestępstwem czysto politycznym. W płaszczyźnie stosunków międzynarodowych zakres tego

²⁶ P.G. Pötz, *Das politische Delikt in internationaler Sicht*, „Goltdammer's Archiv für Strafrecht” 1971, z. 7, s. 197–200.

²⁷ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 78–79. Tak również: Ch. Wyngaert, *The Political Offence...*, s. 106–107; L. Gardocki, *Zarys prawa...*, s. 172–174; J. Utrat-Milecki, *Polityczność...*, s. 174–176 i M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium międzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000, s. 31.

²⁸ I.A. Shearer, *Extradition in International Law*, Manchester 1971, s. 183. Podobnie: M.R. Garcia-Mora, *The natural...*, s. 1230.

²⁹ Por. J. Utrat-Milecki, *Polityczność...*, s. 176.

³⁰ O. Lagodny, *The Abolition and Replacement of the Political Offence Exception: Prohibited by International or Domestic Law?*, „Israel Yearbook of Human Rights” 1986, no. 3, s. 320.

pojęcia ulega znacznemu poszerzeniu, dopuszczając możliwość uznania za przestępstwo polityczne (względnie polityczne lub związane z przestępstwem politycznym) także innych czynów karalnych³¹.

Ocena charakteru przestępstwa leży w gestii państwa, do którego skierowano wniosek o ekstradycję (na terytorium którego przebywa przestępca), co niestety może uzależniać wydanie od stosunków panujących między państwem, do którego wystąpiono z wnioskiem, a państwem, które z wnioskiem występuje. Kryteria ocen stosowane przez sądy w poszczególnych państwach nie mają charakteru wiążącego i nie są zbyt precyzyjne. W praktyce bywa więc tak, że polityczny charakter przestępstwa jest określany nie przez obiektywne elementy stanu faktycznego, lecz głównie przez subiektywny interes polityczny państwa, do którego skierowano wniosek o ekstradycję³².

W celu ułatwienia klasyfikacji czynów pod kątem ich uznania za przestępstwa polityczne w prawie międzynarodowym, a przede wszystkim, by uniemożliwić przestępcom uniknięcie kary, ustalono przestępstwa, które nie mogą być za takie uznane.

Już w 1880 r. Instytut Prawa Międzynarodowego na sesji w Oksfordzie uznał, że „Działania posiadające wszelkie cechy (znamiona) przestępstwa pospolitego, jak na przykład morderstwa, podpalenia, kradzieże, nie mają być wyjęte spod ekstradycji li tylko z powodu istnienia u sprawców pobudki politycznej”³³.

Uchwała Instytutu Prawa Międzynarodowego, podjęta podczas sesji w Genewie w 1882 r., wyłączyła zasadę niewydawania za przestępstwa polityczne w stosunku do tych czynów, „gdy chodzi, w myśl zasad moralności i prawa powszechnego, o najcięższe zbrodnie, jako to zabójstwo, morderstwo, otrucie, ciężką, w szczególności z bronią dokonaną, kradzież”. Ponadto, również w stosunku do czynów popełnionych podczas rozruchów lub wojny domowej, uchwała stanowiła, że „może za nie nastąpić wydanie, jeżeli się przedstawiają podług prawa wojennego, jako działania nacechowane szczególnym barbarzyństwem lub też bezcelową rządzą niszczenia”³⁴.

Postanowienia uchwał podejmowanych przez Instytut Prawa Międzynarodowego, dotyczące wyłączenia określonych kategorii przestępstw z kategorii politycznych, stały się inspiracją dla zamieszczania odpowiednich regulacji w umowach międzynarodowych oraz w ustawodawstwie krajowym.

Na podstawie uregulowań zawartych w umowach międzynarodowych do grupy przestępstw, które nie mogą być kwalifikowane jako polityczne, możemy

³¹ B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 28–29.

³² *Ibidem*, s. 29. Podobnie: S.D. Bedi, *Extradition in...*, s. 184.

³³ Por. H. Wehberg, *Resolutions de l'Institut de Droit International (1873–1956)*, Bale 1957, s. 380.

³⁴ *Ibidem*, s. 383.

zaliczyć zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne, ludobójstwo, piractwo morskie i powietrzne oraz terroryzm³⁵.

Do grupy tych przestępstw, na mocy art. XI Międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu z 30 listopada 1973 r., można dodać zbrodnię apartheidu. Wymieniony artykuł stanowi bowiem, że dla celów ekstradycji apartheid nie będzie traktowany jako przestępstwo polityczne³⁶.

Na podstawie Pierwszego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji o ekstradycji, przyjętego 15 października 1975 r.³⁷, za przestępstwa polityczne nie mogą być uznane:

- 1) zbrodnie przeciwko ludzkości, określone w Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r.³⁸;
- 2) przestępstwa określone w art. 50 Konwencji genewskiej o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 1949 r.³⁹, art. 51 Konwencji genewskiej o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 1949 r.⁴⁰, art. 130 Konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych z 1949 r.⁴¹ i art. 147 Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych w czasie wojny z 1949 r.⁴²;
- 3) inne podobne naruszenia prawa wojennego, obowiązującego w chwili wejścia w życie niniejszego Protokołu oraz zwyczajów wojennych istniejących w tym samym czasie, nieuregulowanych już przez postanowienia wyżej wymienionych Konwencji genewskich⁴³.

Niestety, nie wszystkie państwa zobowiązały się nie uznawać wyżej wskazanej grupy przestępstw za polityczne i w związku z tym wydawać ich sprawców⁴⁴.

³⁵ E. Dynia, *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym*, „Studia i Materiały”, Warszawa 1998, s. 21. Należy podkreślić, że Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. w art. VII mówi nie tylko o dokonaniu ludobójstwa, ale także o innych formach popełnienia tego czynu, takich jak zmowa, podżeganie, usiłowanie i współdziałanie, które również nie będą uznawane za polityczne. Por. tekst Konwencji; M. Flemming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, uzupełn. i red. M. Gąska, E. Mikos-Skuza, Warszawa 2003, s. 495.

³⁶ Tekst Konwencji; M. Flemming, *Międzynarodowe prawo...*, s. 501.

³⁷ Tekst Protokołu; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2001, s. 103–106.

³⁸ Tekst Konwencji; M. Flemming, *Międzynarodowe prawo...*, s. 494–496.

³⁹ Tekst Konwencji; *Ibidem*, s. 241–256.

⁴⁰ Tekst Konwencji; *Ibidem*, s. 256–268.

⁴¹ Tekst Konwencji; *Ibidem*, s. 268–313.

⁴² Tekst Konwencji; *Ibidem*, s. 313–361.

⁴³ Por. art. 1 Protokołu; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem...*, s. 103.

⁴⁴ Do grupy tych państw można było zaliczyć Danię, Islandię, Szwecję i Norwegię, które złożyły stosowne oświadczenie o nieprzyjęciu rozdziału I Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r., podpisanego w 1975 r. oraz Holandię, która zastrzegła sobie

Schyłkiem koncepcji uprzywilejowanego statusu przestępców politycznych w prawie ekstradycyjnym było przyjęcie Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 27 stycznia 1977 r.⁴⁵ W art. 1 i 2, ze zmianami wynikającymi z Protokołu zmieniającego z 2003 r., wymienione zostały grupy i typy przestępstw, które dla celów ekstradycji pomiędzy sygnatariuszami tej Konwencji nie będą uznawane za przestępstwa polityczne, przestępstwa związane z przestępstwem politycznym ani za przestępstwa popełnione z pobudek politycznych⁴⁶. Dzięki tym postanowieniom nastąpiło znaczne zawężenie zakresu przestępstw politycznych⁴⁷. Na mocy art. 13 Konwencji dopuszczono jednak możliwość składania zastrzeżeń do art. 1, co znacznie zmniejszyło znaczenie tych regulacji w ograniczaniu zasady niewydawania sprawców przestępstw politycznych⁴⁸.

Za przestępstwa polityczne, przestępstwa związane z przestępstwami politycznymi oraz przestępstwa inspirowane motywami politycznymi nie uznaje się także przestępstw wymienionych w art. 5, 6, 8 i 23 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 15 listopada 2000 r., czyli przestępstwa udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, prania dochodów pochodzących z przestępstwa, przekupstwa oraz czynów przeciwko wymiarowi sprawiedliwości⁴⁹.

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z 16 maja 2005 r. poszerza katalog przestępstw związanych z terroryzmem, których nie można kwalifikować jako polityczne, związane z przestępstwem politycznym lub inspirowane motywami politycznymi, o przestępstwo publicznego nawoływania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, rekrutacji na rzecz terroryzmu, szkolenia na rzecz terroryzmu oraz przestępstwa pomocnicze do wskazanych czynów⁵⁰.

Radykalnym krokiem w kierunku ograniczania przeszkody ekstradycyjnej w postaci politycznego charakteru przestępstwa są postanowienia Konwencji o ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 1996 r., która w art. 5 ustęp 1 zawiera klauzulę, iż „dla celów stosowania niniejszej Konwencji żadne przestępstwo nie będzie uważane przez wezwane Państwo

prawo odmowy wydania w sytuacji, gdy przestępstwa z tej grupy popełnione zostały w czasie trwania konfliktu niemającego międzynarodowego charakteru. Zob. 309 Oświadczenie rządowe z dnia 31.03.1994 r. w sprawie ratyfikacji przez RP Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji o ekstradycji, sporządzonego w Strasburgu dnia 15.10.1975 r. Tekst Oświadczenia na stronie: <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/5440.pdf>

⁴⁵ Tekst Konwencji; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem...*, s. 112–117.

⁴⁶ Rodzaje tych przestępstw zostały wymienione w rozdziale II, pkt 2.2, zawierającym analizę zagadnienia podwójnej karalności przestępstwa.

⁴⁷ M. Böse, S. Gleß (red.), *Auslieferungsrecht der Schengen – Vertragsstaaten – neue Entwicklungen – Projektbericht*, Freiburg 2002, s. 125.

⁴⁸ Por. tekst Konwencji; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem...*, s. 116.

⁴⁹ Por. tekst Konwencji; DzU 2001, nr 90, poz. 994.

⁵⁰ Por. art. 20 w związku z art. 5, 6, 7 i 9 Konwencji; DzU 2008, nr 161, poz. 998.

Członkowskie za przestępstwo polityczne, za przestępstwo związane z przestępstwem politycznym lub przestępstwo popełnione z pobudek politycznych”⁵¹. Moc tego postanowienia została jednak osłabiona poprzez możliwość złożenia przez dane państwo zastrzeżenia. Jednak, zgodnie z Konwencją, państwo – strona może w drodze złożenia zastrzeżenia ograniczyć zastosowanie tej klauzuli jedynie do dwóch kategorii przestępstw, wymienionych w art. 1 i 2 Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r., oraz zmowy przestępczej i związku przestępczego, zdefiniowanych w art. 3 ustęp 4 Konwencji Unii Europejskiej z 1996 r.⁵²

W grupie umów dwustronnych szeroki katalog przestępstw, których charakter nie może być kwalifikowany jako polityczny, a w konsekwencji skutkować odmową wydania, zawiera Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji z 10 lipca 1996 r.⁵³ oraz Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Indii o ekstradycji z 17 lutego 2003 r.⁵⁴ Do katalogu tego należą:

- przestępstwa przeciwko głowie państwa lub szefowi rządu i członkom ich rodzin;
- przestępstwa, za które strony na podstawie wielostronnej umowy międzynarodowej mają obowiązek wydania osoby ściganej lub przekazania sprawy swym właściwym organom w celu podjęcia decyzji w sprawie wszczęcia postępowania karnego;
- zabójstwo, nieumyślne spowodowanie śmierci, umyślne uszkodzenie ciała, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia;
- porwanie, uprowadzenie lub inne niezgodne z prawem pozbawienie wolności, w tym branie zakładnika;
- podłożenie lub użycie materiału wybuchowego, środka zapalającego lub innego niszczącego urządzenia zagrażającego życiu, powodującego poważne uszkodzenie ciała lub poważną szkodę w mieniu oraz
- usiłowanie popełnienia lub uczestnictwo w popełnieniu jakiegokolwiek z wyżej wymienionych przestępstw, a także udział w związku lub zorganizowanej grupie mającej na celu popełnienie tych przestępstw, w rozumieniu prawa Rzeczypospolitej Polskiej, i zмова w celu popełnienia tych przestępstw, w rozumieniu prawa drugiej strony (Stanów Zjednoczonych Ameryki i Republiki Indii)⁵⁵.

⁵¹ E. Zielińska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*, t. III, Warszawa 2000, s. 60.

⁵² *Ibidem*, s. 60.

⁵³ DzU 1999, nr 93, poz. 1066.

⁵⁴ DzU 2005, nr 156, poz. 1304.

⁵⁵ Por. art. 5 ust. 1 i 2 Umowy między RP a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji z 1996 r.; DzU 1999, nr 93, poz. 1066 oraz art. 5 ust. 1 i 2 Umowy między RP a Republiką Indii o ekstradycji z 2003 r.; DzU 2005, nr 156, poz. 1304.

Przeszkoda politycznego charakteru przestępstwa jest zawarta w niemal wszystkich wcześniejszych umowach międzynarodowych, dotyczących wydawania przestępców⁵⁶, a także w ustawodawstwie wewnętrznym rangi konstytucyjnej wielu państw⁵⁷.

Kwalifikacja politycznego charakteru przestępstwa jako bezwzględnej przeszkody ekstradycyjnej jest także zalecana przez Modelowy Traktat Ekstradycyjny z 14 grudnia 1990 r.⁵⁸

Europejska Konwencja o ekstradycji z 1957 r. w art. 3 zakazuje ekstradycji osoby, której dotyczy wniosek, jeżeli państwo wezwane, uważa przestępstwo, w związku z którym wnioskuje się o wydanie, za polityczne lub związane z przestępstwem politycznym⁵⁹. Zakaz taki zawiera również art. 3 Traktatu o ekstradycji i wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z 27 czerwca 1962 r.⁶⁰

W większości umów dwustronnych zakaz ekstradycji dotyczy nie tylko przypadku przestępstwa czysto politycznego, ale także przypadku popełnienia przestępstwa pozostającego w związku z przestępstwem politycznym oraz przestępstwa o charakterze politycznym⁶¹.

Powszechnym wyjątkiem od zasady niewydawania przestępców politycznych jest tak zwana klauzula „zamachowa” lub „belgijska”⁶², przewidująca ekstradycję osób, które ze względów politycznych dopuściły się zabójstwa osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁶³. Powodem, który skłonił państwa do zamieszczania w zawieranych umowach klauzuli zamachowej, była konieczność eliminowania decyzji o niedopuszczalności ekstradycji, podobnych do tych, które podjęła Belgia, odmawiając wydania Francji sprawcy zamachu na Napoleona III, C. Jacquina⁶⁴, czy Włochy, odmawiając ekstradycji zabójcy króla

⁵⁶ L. Oppenheim, *International Law...*, s. 961–962. Podobnie: S.D. Bedi, *Extradition in...*, s. 179.

⁵⁷ Przykładem może być zakaz wydawania za przestępstwa o charakterze politycznym, zawarty w art. 26 ust. 2 Konstytucji Włoch z dnia 22 grudnia 1947 r. i art. 13 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii z dnia 29 grudnia 1978 r. A. Zwierzyńska, *Instytucja ekstradycji w konstytucjach wybranych państw współczesnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (dalej Ruch PES) 2003, z. 1, s. 27.

⁵⁸ Por. art. 3 lit. a Modelowego Traktatu, UN. Doc. A/RES/45/116 (1990), Annex.

⁵⁹ Por. tekst Konwencji; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem...*, s. 92.

⁶⁰ Por. tekst Traktatu; „Tractatenblad” 1962, nr 97, s. 1.

⁶¹ Por. art. 44 ust. b Umowy między Rzeczypospolitą Polską a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji z 1992 r.; DzU 1994, nr 34, poz. 128; art. 5 Umowy między Rzeczypospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi o ekstradycji z 1996 r.; DzU 1999, nr 93, poz. 1066; art. 3 ust. 1 lit. a Umowy między Rzeczypospolitą Polską a Australią o ekstradycji z 3 czerwca 1998 r.; DzU 2000, nr 5, poz. 51 oraz art. 5 ust. 1 Umowy między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Indii o ekstradycji z 2003 r.; DzU 2005, nr 156, poz. 1304.

⁶² Klauzula ta jest również określana „klauzulą królobójcy”. Zob. J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 279.

⁶³ E. Dynia, *Cudzoziemcy...*, s. 21–22.

⁶⁴ J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 40.

Aleksandra Jugosłowiańskiego, Pavelica⁶⁵. Czasami klauzula ta ulega rozszerzeniu, obejmując także ekstradycję osób podejrzanych lub skazanych za zabójstwo członków rządu oraz ich rodzin⁶⁶.

Klauzulę zamachową zawiera art. 3 ustęp 3 Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r., który stanowi o nieuznawaniu za przestępstwo polityczne dokonania bądź usiłowania zamachu na głowę państwa lub członka rodziny głowy państwa⁶⁷.

Art. 3 ustęp 3 Traktatu o ekstradycji i wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z 1962 r. z zakresu przestępstw politycznych wyłącza nie tylko zamach na życie lub wolność głowy państwa i członków jego rodziny, ale także dezercję⁶⁸.

Wśród umów dwustronnych uregulowania tego rodzaju zawiera między innymi Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji z 17 maja 1992 r. oraz Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o ekstradycji z 3 czerwca 1998 r.⁶⁹

Zdaniem P. Łaskiego i W. Makara, zamieszczanie w umowach międzynarodowych klauzuli zamachowej odzwierciedla zainteresowanie poszczególnych państw w represjonowaniu osób, które dopuszczają się zamachów na życie wskazanych kategorii osób i jest niezbędnym wyrazem solidarności wobec wspólnego zagrożenia⁷⁰.

Należy zauważyć, że przeszkoda politycznego charakteru przestępstwa została całkowicie wyeliminowana decyzją ramową Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania oraz procedur przekazywania między Państwami Członkowskimi (dalej decyzja ramowa w sprawie ENA)⁷¹. Dzięki temu, że polityczny charakter przestępstwa nie został wymieniony wśród przesłanek odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, przeszkoda ta przestała istnieć w stosunkach pomiędzy państwami człon-

⁶⁵ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe...*, s. 279.

⁶⁶ P. Łaski, W. Makar, *Kilka uwag o prawnomiędzynarodowych zasadach wyłączenia przestępców politycznych spod ekstradycji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” (dalej WPP) 1984, nr 3, s. 359. Tak również: A.E. Evans, *Reflections upon the Political Offence in International Practice*, AJIL 1963, s. 12–13.

⁶⁷ Por. tekst Konwencji; P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem...*, s. 92.

⁶⁸ Por. tekst Traktatu; „Tractatenblad” 1962, nr 97, s. 1.

⁶⁹ Zob. art. 44 lit. b Umowy między RP a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji z 1992 r.; DzU 1994, nr 34, poz. 128 oraz art. 3 ust. 1 lit. a Umowy między RP a Australią o ekstradycji z 3.06.1998 r.; DzU 2000, nr 5, poz. 51.

⁷⁰ P. Łaski, W. Makar, *Kilka uwag...*, s. 359–360.

⁷¹ Dz. Urz. WE 2002, nr L 190, s. 1.

kowskimi Unii Europejskiej⁷². Dlatego też po raz kolejny należy zwrócić uwagę na konieczność ponownej, pilnej ingerencji ustrojodawcy w materię art. 55 ustęp 2 i 4 Konstytucji RP, który, pozostając w sprzeczności z postanowieniami decyzji ramowej w sprawie ENA z 2002 r., zawiera zakaz ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych⁷³.

Możliwość składania oświadczeń o odmowie wykonania nakazu aresztowania ze względu na polityczny charakter przestępstwa, którego dotyczy wniosek, wprowadziła jednak Umowa między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią z dnia 28 czerwca 2006 r. Rygoryzm tej regulacji został osłabiony brakiem możliwości powołania politycznego charakteru przestępstwa, uzasadniającego odmowę wykonania nakazu, w przypadku przestępstw terrorystycznych⁷⁴.

Jak zauważa H. Zięba-Załuca, przeszkoda politycznego charakteru przestępstwa w dalszym ciągu ma charakter powszechny, a przypadki niezamieszczenia jej w katalogu podstaw odmowy wydania w umowach ekstradycyjnych czy prawie wewnętrznym mają charakter nieliczny i wyjątkowy⁷⁵.

Wydaje się, że w obecnej sytuacji, w której akty terroru i konflikty zbrojne, pociągające za sobą tysiące niewinnych ofiar, są zjawiskiem niemal codziennym, a prześladowanego bojownika „walczącego o wolność” trudno odróżnić od terrorysty⁷⁶, co w połączeniu ze swobodnym uznaniem podmiotu kwalifikującego przestępstwo jako polityczne często prowadzi do określania mianem przestępstwa politycznego aktu terrorystycznego⁷⁷, żadnego przestępstwa nie można usprawiedliwiać motywami politycznymi. Przeszkoda w postaci politycznego charakteru przestępstwa powinna więc zostać całkowicie wyeliminowana i to nie

⁷² Zob. art. 3 i 4 decyzji ramowej, *Ibidem*.

⁷³ B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 111.

⁷⁴ Por. Dz. Urz. UE 2006, nr L 292, s. 2.

⁷⁵ Por. H. Zięba-Załuca, *Instytucja ekstradycji...*, s. 270–271.

⁷⁶ Szerzej na temat użytego stwierdzenia: W. Schomburg, O. Lagodny, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, München 1998, s. 62; Ch. Wyngaert, *Political Exception to the Crime. How to Plug Terrorist's Loophole Without Departing from Fundamental Human Rights*, „Revue Internationale de Droit Penal” (dalej RIDP) 1991, no. 62, s. 301; M. Marcinko, „Status terrorysty” w *świecie międzynarodowego prawa humanitarnego* [w:] *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, red. K. Lankosz, M. Chorośnicki, P. Czubik, Bielsko-Biała 2004, s. 123–136; A. Górski, A. Sakowicz, *Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej. Traktatowy chaos czy ład prawny?* [w:] *Wymiar Sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003, s. 343.

⁷⁷ K. Indecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998, s. 150. Podobnie: M. Płachta, *Świat i prawo kontra terroryzm*, „Jurysta” 2002, nr 10, s. 4.

tylko pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej⁷⁸. Uzasadniając tę tezę, można zgodzić się ze stwierdzeniem, że w umowach ekstradycyjnych zawieranych między demokratycznymi państwami, które szanują fundamentalne zasady sprawiedliwości i posiadają niezależne systemy sądownictwa, nie ma miejsca na powoływanie się na motywy polityczne, uzasadniające odmowę ekstradycji osób, które dopuściły się krwawych aktów przemocy. Należy mieć na uwadze, że motywy polityczne leżące u podstaw zamiaru dokonania przestępstwa nie pozbawiają danego zachowania charakteru kryminalnego i tym samym nie powinny stanowić argumentu dającego podstawę do odmowy wydania⁷⁹.

POLITICAL CHARACTER OF A CRIME AS A NEGATIVE PREMISE OF EXTRADITION

Summary

The following article analyses political character of a crime as a negative premise of extradition. It shows the origin and evolution of not handing out political offenders. Moreover it highlights the problems concerned with estimating a political aspect of the felony of which there is no official definition in international agreements and national laws. It analyses the definition of a political crime in judicature and doctrine.

Aiming to classify a political felony the article shows the crimes which can not be recognized as such. Furthermore it highlights the process of eliminating the political character of a felony from international agreements concerning extradition and decaying privileged status of political offenders.

⁷⁸ W doktrynie wysuwane są propozycje częściowego bądź całkowitego zastąpienia zasady niewydawania przestępców politycznych klauzulą antydyskryminacyjną. Propozycja ta uzasadniana jest twierdzeniem, że klauzula ta nie stoi na przeszkodzie ekstradycji przestępcy politycznego do państwa zapewniającego mu praworządny proces, wyklucza natomiast wydanie sprawcy, zarówno politycznego, jak i pospolitego do kraju, w którym narażony byłby na dyskryminację. Szerzej na ten temat: Ch. Wyngaert, *The Political Offence...*, s. 206–210.

⁷⁹ Por. W. Kubala, R. Aleksandrowicz, T. Aleksandrowicz, *Zamach terrorystyczny na ambasadę PRL w Bernie*, „Problemy Kryminalistyki” 1985, nr 167, s. 27.