



## Wpływ brexitu na współpracę przy przekazywaniu osób między UE a Zjednoczonym Królestwem

Stefania Kolarz

Negocjując umowę o handlu i współpracy (TCA) po brexicie, UE i Zjednoczone Królestwo dążyły do zachowania dotychczasowej efektywności współpracy w zakresie przekazywania osób w postępowaniu karnym. Zasady zawarte w TCA stanowią jednak przejaw osłabienia zaufania pomiędzy państwami. Choć procedura pozostanie szybka, do uproszczonej ekstradycji będzie dochodzić rzadziej i będzie ona w większej mierze oparta na dobrej woli współpracujących państw.

**Potrzeba wypracowania nowej procedury.** Europejski Nakaz Aresztowania (ENA) został wprowadzony w 2004 r. w odpowiedzi na problem niekontrolowanego przemieszczania się osób unikających odpowiedzialności karnej, które korzystały z unijnej swobody przepływu osób. ENA umożliwia ekstradycję między państwami członkowskimi UE na uproszczonych zasadach. M.in. częściowo znosi wymóg podwójnej karalności (ustalenia, że czyn podlega karze według prawa obu państw – wnioskującego i wykonującego) i zasadę specjalności (ograniczenie postępowania do czynów wskazanych we wniosku). Według danych brytyjskiej National Crime Agency (NCA) na podstawie ENA Zjednoczone Królestwo przekazywało średnio tysiąc osób rocznie (przy czym np. w 2019 r. najwięcej do Polski – 241) i przyjmowało 150.

Brexit oznaczał, że ENA mógłby być stosowany między Wielką Brytanią a państwami UE jedynie do postępowań wszczętych przed zakończeniem okresu przejściowego (31 grudnia 2020 r.). W związku z tym zaistniało ryzyko, że podstawą przekazywania osób między UE i tym państwem stanie się na powrót mechanizm międzyrządowy – Europejska konwencja o ekstradycji przyjęta w 1957 r. przez Radę Europy. W porównaniu z ENA przewiduje ona procedurę bardziej czasochłonną (trwa zazwyczaj około roku, ENA – średnio 48 dni), złożoną (jest prowadzona za pośrednictwem ministerstw) i kosztowną. Przed wprowadzeniem ENA Zjednoczone Królestwo wydawało na jej podstawie poniżej 60 osób rocznie. Strony poszukiwały

zatem rozwiązania, które nie pogorszy skuteczności współpracy po brexicie.

**Zasady przekazywania w TCA.** Procedura uproszczonej ekstradycji między UE a Zjednoczonym Królestwem została uregulowana w TCA i jest tymczasowo stosowana od 1 stycznia br. Jest wzorowana na umowie między państwami członkowskimi UE a Islandią i Norwegią oraz częściowo na ENA, m.in. w zakresie ochrony przed przewlekłością postępowania. Opiera się na współpracy sądów i – w zależności od rozwiązań krajowych – prokuratur. W przekazaniu nie biorą udziału organy administracji publicznej, dzięki czemu jest ono obciążone mniejszym ryzykiem upolitycznienia i szybsze. Utrzymane zostały też ramy czasowe – decyzja o przekazaniu powinna zapaść w ciągu dziesięciu dni (za zgodą osoby przekazywanej) lub 60 dni od momentu aresztowania, a samo przekazanie następuje w ciągu kolejnych dziesięciu dni. TCA przewiduje też domyślną zgodę na ściganie, zatrzymanie lub skazanie również za inne przestępstwo niż stanowiące powód przekazania, na podstawie wzajemnych oświadczeń między państwami Unii a Zjednoczonym Królestwem.

W porównaniu z ENA oraz modelem islandzko-norweskim TCA rozszerza uprawnienia osoby przekazywanej. Przewiduje prawo do kontaktu z konsulem i do pomocy adwokata w państwie wnioskującym o przekazanie, który ma dodatkowo pomagać obrońcom w państwie wykonującym wnioski. Ze względu na różnice między systemami prawa kontynentalnego i *common law* powinno

przełożyć się to na lepsze zrozumienie obcych przepisów przez uczestników postępowania i dzięki temu usprawnić procedurę. Pośrednio wesprze to również wymianę dobrych praktyk i wiedzy oraz integrację środowisk adwokackich, która na poziomie unijnym nadal pozostaje niesformalizowana (w porównaniu np. do współpracy sędziów w ramach Eurojust – Agencji UE ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych).

**Potencjalne trudności.** Choć za czasów członkostwa w UE to właśnie Zjednoczone Królestwo prowadziło wybiórczą współpracę w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, po brexicie utrudnienia w przekazywaniu osób pojawiły się po stronie unijnej. Dotychczas dziewięć państw członkowskich podniosło kwestię niezgodności przekazywania swoich obywateli państwom spoza UE z podstawowymi zasadami ich porządków prawnych (Austria i Czechy uzależniły je natomiast od zgody osoby przekazywanej). Zjednoczone Królestwo będzie zatem musiało wnioskować o zatrzymanie i przekazanie obywateli tych państw podczas ich pobytu za granicą, korzystając z pomocy Interpolu. Jego bazy danych zastąpią też SIS II – System Informacji Schengen, w którym publikowane są nakazy aresztowania, a do którego Wlk. Brytania przestała mieć dostęp. Wpłyne to niekorzystnie na wymianę informacji, ponieważ dla państw członkowskich UE powiadomienia z SIS II mają priorytet przed pochodzącymi z Interpolu i są bardziej szczegółowe.

Osoby przekazywane próbowały już wykorzystać brexit do zablokowania procedury, podnosząc niepewność przepisów stosowanych wobec nich przez Wlk. Brytanię po wystąpieniu z UE. Ten zarzut odrzucił jednak TSUE w 2018 r. ze względu na kontynuację stosowania przez Zjednoczone Królestwo gwarancji wynikających m.in. z wdrożenia do brytyjskiego porządku prawnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Niemniej TCA rozszerza możliwości odmowy przekazania ze względu na ochronę praw człowieka. Po pierwsze, dodaje nową podstawę takiej odmowy: obiektywne powody, by przypuszczać, że nakaz aresztowania został wydany w celu ścigania lub ukarania danej osoby ze względu na jej płeć, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, język, poglądy polityczne lub orientację seksualną, lub że któryś z tych czynników może mieć wpływ na pozycję procesową przekazywanej osoby. Po drugie, TCA wprost wymaga, by przekazanie było proporcjonalne (przy ENA jest to zalecenie). Oznacza to obowiązek wzięcia pod uwagę praw osoby, której dotyczy nakaz, interesów pokrzywdzonych, wagi czynu, prawdopodobnej kary i możliwości wprowadzenia środków mniej przymusowych niż przekazanie, w szczególności w celu uniknięcia niepotrzebnie długich okresów tymczasowego aresztowania. Dodatkową trudnością będzie ochrona danych osobowych. Choć aktualnie obowiązujące brytyjskie prawo spełnia unijne standardy, każda zmiana przepisów

(w tym państwie lub w UE) w tym zakresie pociągnie za sobą ryzyko naruszenia praw osób przekazywanych, a w konsekwencji – odmowy współpracy.

TCA wprowadza też wymóg ustalenia podwójnej karalności czynu z możliwością jego zniesienia na zasadzie wzajemności (złożenia przez dwa państwa oświadczeń, że rezygnują wobec siebie z jego stosowania). Stanowi to jedną z najważniejszych różnic w stosunku do ENA, przy wykonywaniu którego współpracujące państwa automatycznie uznały za przestępstwa 32 rodzaje czynów. Ze względu na potencjalne rozbieżności w interpretacji, czy dany akt stanowi przestępstwo jednocześnie w państwie wnioskującym i wykonującym, oraz różnorodność oświadczeń, może to zwiększyć liczbę odmów przekazania.

**Wnioski i perspektywy.** Powyższe rozwiązania mogą prowadzić do regularnej wzajemnej oceny systemów prawnych współpracujących państw, co wcześniej zdarzało się jedynie incydentalnie. Stanowią nie tylko przejaw osłabienia wzajemnego zaufania między państwami, ale przełożą się też na mniejszą liczbę przekazania. Mogą też zachęcać osoby przekazywane i ich pełnomocników do tzw. *forum shopping* – takiego przedstawiania swojej sytuacji procesowej we współpracujących państwach, by doprowadzić do przekazania bądź jego odmowy w zależności od subiektywnej oceny, co jest bardziej korzystne (pod względem wysokości kary, warunków w zakładach karnych itd.). Oprócz braku pewności osoby przekazywanej co do ostatecznej decyzji o jej wydaniu, potencjalnemu pogorszeniu ulegnie także sytuacja pokrzywdzonych i świadków. W myśl zasady *aut dedere aut iudicare*, nakazującej państwu osądzenie osoby, której przekazania odmówiło, będą oni wzywani do uczestnictwa w rozprawach toczących się przed zagranicznymi sądami (tj. sądami państwa, które odmówiło przekazania).

W relacjach między państwami UE a Wielką Brytanią odejście od fundamentalnej dla ENA zasady wzajemnego uznawania, stawiającej na równi standardy prawne wszystkich współpracujących państw, stanowi zatem krok wstecz. Wraz z brakiem jurysdykcji TSUE w zakresie TCA uniemożliwi to dalszą harmonizację przekazywania osób pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a UE i może zróżnicować praktykę państw członkowskich Unii w tym względzie.

Zmiany zasad przekazywania osób uwidocznia się także we współpracy między Polską a Zjednoczonym Królestwem. Na nowych zasadach trudniej będzie pociągnąć do odpowiedzialności karnej osoby, które popełniły przestępstwa w RP i przebywają w Wlk. Brytanii. Ograniczone będą również możliwości wydawania osób do tego państwa, ponieważ Konstytucja RP uzależnia ekstradycję obywateli polskich m.in. od ustalenia podwójnej karalności popełnionego czynu.