



dr Rafał Kierzyńska

Autor jest doktorem nauk prawnych, sędzią Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. i dyrektorem Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5982-7681>).

Regres wzajemnego zaufania we współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: zasada wzajemnego uznawania, zasada wzajemnego zaufania, współpraca transgraniczna w UE w sprawach karnych, przesłanki odmowy, organy sądowe, ochrona praw podstawowych

Artykuł prezentuje najnowsze kierunki rozwoju prawa Unii Europejskiej z zakresu wzajemnego uznawania orzeczeń karnych. Zasada wzajemnego uznawania, uważana za podstawę skutecznej współpracy transgranicznej w sprawach karnych i zadekretowana w politycznych dokumentach Unii, nigdy nie została w wiążący sposób zdefiniowana. Z tego też względu dla określenia jej treści i zakresu kluczowe znaczenie ma orzecznictwo TS. Artykuł wskazuje na radykalną zmianę linii orzeczniczych TS w odniesieniu do tej właśnie fundamentalnej zasady w ostatnich latach. Poddaje analizie wyroki odnoszące się do pojęcia organu sądowego, naruszenia praw podstawowych w związku z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności oraz naruszenia ogólnych zasad praworządności. Stara się również przewidzieć skutki wyraźnego regresu wzajemnego zaufania dla przyszłości współpracy sądowej w sprawach karnych w UE.

1. Wstęp

Głównym celem współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, w tym prawnego, obywatelom Unii. Podstawowym zaś środkiem służącym osiągnięciu tego celu jest zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych. W wieloletnich programach dla polityk UE z obszaru wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a mianowicie programie z Tampere z 1999 r.¹ oraz haskim z 2004 r.², jest ona nazywana kamieniem węgielnym współpracy sądowej. W późniejszym programie sztokholmskim z 2010 r.³ uznano ją natomiast za podstawę skutecznej współpracy w tej dziedzinie⁴.

Mając na względzie znaczenie wzajemnego uznawania orzeczeń dla współpracy sądowej w UE, zaskakiwać musi fakt, że w żadnym oficjalnym unijnym dokumencie nie została ona precyzyjnie zdefiniowana, pomimo że w Traktacie z Lizbony⁵ uzyskała traktatową podstawę prawną⁶. Wydaje się, że w pierwszej fazie jej implementacji brak legalnej definicji pozwalał na większą elastyczność unijnego prawodawcy, niezbędną dla uzyskania jednomyślności w Radzie, wymaganej przed traktatem lizbońskim. Trudno jednak brak ten usprawiedliwić w okresie polizbońskim. Ma on daleko idące konsekwencje, które zostaną przedstawione dalej.

Wzajemne uznawanie opiera się na przesłance wzajemnego zaufania⁷, będącej niezbędnym warunkiem skutecznej współpracy⁸. Tym bardziej dziwi fakt, że pojęcie wzajemnego zaufania

1 Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej w Tampere, 16.10.1999 r., <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam.htm#> (dostęp: 28.10.2020 r.).
2 Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 53 z 2005 r., s. 1).
3 Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.Urz. UE C 115 z 2010 r., s. 1).
4 Zob. A. Gruszcak, *Program Sztokholmski – uwagi wstępne* [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszcak, Warszawa 2010 – Materiały Robocze – Centrum Europejskie Natolin. Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE 2010/2.

5 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).
6 Zob. art. 167 ust. 3 i art. 82 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 2016 r., s. 47) – TFUE.
7 A. Willems, *The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal*, „German Law Journal” 2019/20, s. 469.
8 T.K. Nicolaïdis, *Trusting the Poles? Constructing Europe Through Mutual Recognition*, „Journal of European Public Policy” 2007/5, s. 682; T. Wischmeyer, *Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European*

również nigdy nie doczekało się prawnie wiążącej definicji czy choćby możliwie wyczerpującego opisu w oficjalnym dokumencie Unii. Liczni badacze uznają to za poważny brak systemowy prawa UE⁹. Przy braku wiążącej definicji oraz poważnych różnicach w systemach prawnych państw członkowskich wzajemne zaufanie zadekretowane wyłącznie politycznie może się bowiem okazać konstruktem nietrwałym¹⁰.

Nie można przy tym nie dostrzec, że zaufanie jako takie jest kategorią pozaprawną, co utrudnia jego legalne zdefiniowanie. Jednakże w Unii Europejskiej pojęcie to było i jest wykorzystywane jako podstawa wielu instrumentów prawnych, co z kolei rodzi potrzebę jego dookreślenia. W tej sytuacji ciężar zdefiniowania czy raczej ciągłego definiowania pojęcia wzajemnego zaufania w zmieniającym się otoczeniu politycznym i prawnym spoczywa głównie na Trybunale Sprawiedliwości UE. Zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania, wciąż będącego najważniejszym instrumentem prawnym opierającym się na wzajemnym uznawaniu, Trybunał interpretował zasadę wzajemnego zaufania wyłącznie rozszerzająco, nie dopuszczając do ograniczania jej w praktyce, co było zresztą przedmiotem doktrynalnej krytyki¹¹. Nigdy jednak nie zdobył się na wypracowanie jej jednolitej definicji¹². Z tego względu oceny dokonywane przez TS były uznawane za refleksy poglądów wyrażanych przez sądy krajowe, mające wyłącznie wtórny charakter¹³.

W tym świetle zasadniczy problem sprowadza się do tego, czy prawo może rządzić sądową współpracą międzynarodową poprzez zaufanie¹⁴. Dotychczasowa odpowiedź Trybunału brzmiała następująco: wzajemne zaufanie wynika z wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych w państwach członkowskich, związanych europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁵, w tym jej art. 6, przewidującym prawo do rzetelnego procesu sądowego. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego

zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało, że wszystkie inne państwa członkowskie co do zasady przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza przewidzianych w nim praw podstawowych¹⁶. Z uwagi na to domniemanie państwa członkowskie nie tylko nie mogą wymagać od innego państwa poziomu ochrony krajowej praw podstawowych wyższego od standardu unijnego, lecz także – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – nie mogą sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię¹⁷.

Słabość powyższej tezy jest widoczna w świetle tego, że wzajemne zaufanie ogranicza się do państw członkowskich Unii, podczas gdy nie tylko one są stronami wspomnianej Konwencji. Należy zatem przyjąć, że te dwie okoliczności – członkostwo w Unii będącej organizacją międzynarodową opartą na określonych wartościach i związanie się standardami konwencyjnymi – muszą występować kumulatywnie dla uzyskania zakładanego efektu.

Wiele jednak wskazuje, że nowsza judykatura TS odchodzi od tego formalnego i absolutnego rozumienia zasady wzajemnego zaufania, akcentując potrzebę badania przesłanek proceduralnych i gwarancji procesowych funkcjonujących w prawie krajowym państw członkowskich. Celem artykułu jest wskazanie przejawów dewolucji i erozji zasady wzajemnego zaufania w orzecznictwie TS w ostatnich latach. Twierdzę, że zasada ta, oparta głównie na formalnej przesłance związania państw członkowskich standardami EKPC, ulega obecnie wyraźnemu przewartościowaniu, szukając oparcia w przesłankach materialnych wynikających wprost z komponentów proceduralnych, gwarancyjnych i ustrojowych krajowych systemów prawnych państw członkowskich. Co więcej, chodzi tu także o komponenty, których regulacja nie wynika wprost z prawa Unii. Stawiam również tezę, że o ile dalsza erozja wspomnianej zasady raczej ogólnie nie zagrazi współpracy w sprawach karnych, o tyle w odniesieniu do pewnych jej aspektów, ale także w odniesieniu do niektórych państw członkowskich, może ją poważnie utrudnić lub ograniczyć.

W dalszej części przedstawiona zostanie analiza ostatnich zmian w ramach wzajemnego zaufania w trzech wybranych aspektach badawczych, odnoszących się do:

- pojęcia organu sądowego,
- naruszenia praw podstawowych, w tym zwłaszcza związanych z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności, jako przesłanki odmowy,
- naruszenia ogólnych zasad praworządności odnoszących się w szczególności do modelu wymiaru sprawiedliwości jako przesłanki odmowy.

2. Pojęcie organu sądowego

Współpraca w sprawach karnych między państwami członkowskimi UE określana jest zwykle jako współpraca sądowa,

Union and the „Principle of Mutual Trust”, „German Law Journal” 2016/17, s. 339; zob. szerzej: *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen*, red. G. de Kerchove, A. Weyembergh, Bruxelles 2005; *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, red. E. Brouwer, D. Gerard, Fiesole 2016.

⁹ Zob. np. Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford 2013, s. 142; E. Herlin-Karnell, *Constitutional Principles in the Area of Freedom, Security and Justice* [w:] *EU Security and Justice Law After Lisbon and Stockholm*, red. D.A. Arcarazo, C.C. Murphy, Bloomsbury Publishing, London 2014, s. 42.

¹⁰ Zob. R. Kert, *The implementation and application of mutual recognition instruments in Austria* [w:] *The Future of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, red. G. Vernimmen-Van Tiggelen, L. Surano, A. Weyembergh, Bruxelles 2009, s. 20.

¹¹ Zob. szerzej A. Frackowiak-Adamska, *Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/2, s. 17; V. Mitsilegas, S. Carrera, K. Eisele, *The End of the Transitional Period for Police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty. Who Monitors Trust in the European Justice Area?*, Brussels 2014, s. 34; T. Ostropolski, *The CJEU as a Defender of Mutual Trust*, „New Journal of European Criminal Law” 2015/2, s. 166; T. Ostropolski, *Pojęcie organu sądowego w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/9, s. 21; A. Willems, *The Court...*, s. 468.

¹² A. Willems, *The Court...*, s. 470.

¹³ M. Moraru, „Mutual Trust” from the Perspective of National Courts: A Test in Legal Thinking [w:] *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, red. E. Brouwer, D. Gerard, Fiesole 2016, s. 37.

¹⁴ T. Wischmeyer, *Generating...*, 341.

¹⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

¹⁶ Por. wyroki TS: z 10.11.2016 r., C-452/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Krzysztofowi Markowi Poltorakowi, EU:C:2016:858, pkt 26 – dalej C-452/16 PPU, Poltorak; z 10.08.2017 r., C-270/17 PPU, Tadas Tupikas, EU:C:2017:628, pkt 49; z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, EU:C:2018:586, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo – dalej wyrok C-216/18 PPU, LM.

¹⁷ Opinia TS z 18.12.2014 r., 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 192 (przystąpienie UE do EKPC).

a organy zaangażowane we wzajemne uznawanie orzeczeń nazywane są organami sądowymi. Niemniej jednak żaden akt prawa wtórnego Unii nie definiuje tego terminu, co stało się przedmiotem krytyki Parlamentu Europejskiego w rezolucji z 27.02.2014 r.¹⁸ Wobec braku obowiązującej legalnej definicji decydujące znaczenie dla jej wypracowania miało ponownie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Pierwsza grupa orzeczeń obejmuje trzy wyroki dotyczące ENA, zapadłe jednego dnia, w sprawach C-452/16 PPU, Poltorak, C-453/16 PPU, Özçelik¹⁹, oraz C-477/16 PPU, Kovalkovas²⁰. We wszystkich tych orzeczeniach TS potwierdził autonomiczny charakter pojęcia organu sądowego jako pojęcia prawa UE, wymagającego definicji jednolitej w całej Unii i niezależnej od rozwiązań krajowych. W wyrokach w sprawach C-452/16 PPU, Poltorak, i C-477/16 PPU, Kovalkovas, Trybunał zdecydował, że pojęciu organu sądowego, uczestniczącego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, nie odpowiada ani szwedzka policja, ani litewskie ministerstwo sprawiedliwości. W pierwszym z tych wyroków zauważył ponadto, że wydanie ENA przez organ niesądowy nie daje organowi wykonującemu pewności, iż nakaz podlegał kontroli sądowej, a zatem nie może wystarczyć do uzasadnienia wysokiego stopnia zaufania między państwami członkowskimi. W wyroku w sprawie C-453/16 PPU, Özçelik, TS uznał natomiast, że ponieważ prokurator jest organem powołanym do udziału w sprawowaniu w państwie członkowskim wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jego decyzja powinna zostać uznana za „orzeczenie sądowe” w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c decyzji ENA²¹.

Kilka lat później TS zajął się znacznie dalej idącym ustaleniem, czy prokuratura, z uwagi na swoje usytuowanie ustrojowe w danym państwie członkowskim, w każdym wypadku powinna zostać uznana za organ sądowy w powyższym rozumieniu. Problem ten był przedmiotem rozpoznania w wydanych tego samego dnia orzeczeniach w sprawach połączonych C-508/18 i C-82/19 PPU, OG i PI, oraz w sprawie C-509/18, PF²². Pierwszy z nich był rezultatem pytania prejudycjalnego zadanego przez irlandzki sąd i dotyczył sytuacji, w której – tak jak w Niemczech – prokuratura znajduje się w stosunku podległości wobec władzy wykonawczej i może podlegać indywidualnym poleceniom lub instrukcjom z jej strony, także w ramach procedury ENA. Trybunał zauważył, że co prawda niemieckie prokuratury są zobowiązane do zachowania obiektywizmu, niemniej jednak minister sprawiedliwości posiada uprawnienie do instruowania ich, zwłaszcza w zakresie proporcjonalności wydania ENA. Z faktu tego wynika – zdaniem TS – że niemieckie prokuratury są strukturalnie narażone na ryzyko podlegania

wpływowi ze strony władzy wykonawczej, a więc nie zapewniają gwarancji działania w sposób niezależny w ramach wydawania nakazu, co jest warunkiem uznania ich za organ sądowy²³.

W drugim z powołanych wyroków TS uznał, że prokurator może być jednak uznany za organ sądowy w rozumieniu decyzji ENA, jeżeli jest niezależny od władzy wykonawczej, w tym od ministerstwa sprawiedliwości, zwłaszcza jeżeli istniejące ramy prawne wykluczają ryzyko poddania go indywidualnym instrukcjom ze strony tej władzy (pkt 51–52). Uznał jednocześnie, że warunek ten jest spełniony na Litwie, gdzie – po zmianie prawa na skutek wyroku w sprawie C-477/16 PPU, Kovalkovas – wydawanie ENA powierzono prokuratorom, których niezależność w ramach procedury ENA gwarantuje litewska konstytucja oraz przepisy ustawowe.

Dopełnieniem tej linii orzeczniczej są dwa kolejne wyroki TS. W pierwszym, w sprawie C-489/19, NJ²⁴, stwierdzono, że ENA wydany przez organ niebędący organem sądowym może być następnie konwalidowany przez sąd. Jeżeli zatem nakaz wydany przez prokuratora podlegającego indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony władzy wykonawczej został następnie zatwierdzony przez niezależny i obiektywny sąd, posiadający dostęp do całości akt sprawy karnej, w tym także do wspomnianych poleceń i instrukcji, stanowi on orzeczenie sądowe w rozumieniu decyzji ENA.

Drugim jest orzeczenie w sprawach połączonych C-566/19 PPU, JR i C-626/19, PPU YC²⁵. Badając francuski model wymiaru sprawiedliwości, TS uznał, że nawet jeżeli organem wydającym ENA jest prokurator podlegający kierownictwu i kontroli swych przełożonych, może on być uznany za organ sądowy w rozumieniu decyzji ENA, jeżeli jego status zapewnia mu gwarancję niezależności, w szczególności względem władzy wykonawczej, w ramach procedury wydawania ENA. Co więcej, przewidziane w tej decyzji ramowej wymogi skutecznej ochrony sądowej są spełnione, jeżeli przesłanki wydania ENA, a w szczególności jego proporcjonalny charakter, podlegają w państwie wydania kontroli sądowej. W omawianym wypadku funkcję ochrony sądowej pełni przede wszystkim możliwość zaskarżenia decyzji o wydaniu ENA do sądu.

Tym samym organ niebędący sądem w rozumieniu prawa krajowego może zostać uznany za organ sądowy, jeżeli przynajmniej w ramach procedury związanej z wydaniem ENA pozostaje niezależny od władzy wykonawczej.

Podobny problem został podniesiony w kontekście dyrektywy END²⁶. W wyroku w sprawie C-584/19, A i in.²⁷, TS wskazał, że w odróżnieniu od decyzji ENA, dyrektywa END wprost wskazuje prokuratora jako jeden z możliwych organów wydających nakaz dochodzeniowy. Oczywiście mniejsza dolegliwość europejskiego nakazu dochodzeniowego, stanowiącego formę żądania przeprowadzenia lub udzielenia dowodu, względem europejskiego nakazu aresztowania, wskazuje także na mniejsze potrzeby gwarancyjne w tym zakresie.

18 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27.02.2014 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przeglądu europejskiego nakazu aresztowania (2013/2109(INL)) (Dz.Urz. UE C 285 z 2017 r., s. 135).

19 Wyrok TS z 10.11.2016 r., C-453/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Halilowi Ibrahimowi Özçelikowi, EU:C:2016:860 – dalej wyrok C-453/16 PPU, Özçelik.

20 Wyrok TS z 10.12.2016 r., C-477/16 PPU, Openbaar Ministerie przeciwko Ruslanasowi Kovalkovasowi, EU:C:2016:86 – dalej wyrok C-477/16 PPU, Kovalkovas.

21 Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.Urz. UE L 190 z 2002 r., s. 1) – dalej decyzja ENA.

22 Wyroki TS: z 27.05.2019 r., sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU, OG i PI, EU:C:2019:456; z 27.05.2019 r., C-509/18, Minister for Justice and Equality przeciwko PF, EU:C:2019:457.

23 T. Ostropolski, *Pojęcie...*, s. 25.

24 Wyrok TS z 9.10.2019 r., C-489/19, NJ, EU:C:2019:849.

25 Wyrok TS z 12.12.2019 r., sprawy połączone C-566/19 PPU i C-626/19 PPU, JR i YC, EU:C:2019:1077.

26 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z 3.04.2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130, s. 1) – dalej dyrektywa END.

27 Wyrok TS z 8.12.2020 r., C-584/19, Postępowanie karne przeciwko A i in., EU:C:2020:1002.

Sprzeciwia się to prostemu przenoszeniu orzecznictwa z obszaru ENA na kwestie związane z END (pkt 49). Taką też opinię w sprawie C-584/19, A i in., przedstawił rzecznik generalny M.C. Sánchez-Bordona²⁸. W konsekwencji TS uznał, że pojęcie organu wymiaru sprawiedliwości i organu wydającego w rozumieniu dyrektywy END obejmuje także prokuratora państwa członkowskiego, niezależnie od ewentualnego ustawowego stosunku podporządkowania, jaki może istnieć między tym prokuratorem a władzą wykonawczą.

Na koniec tej części rozważań należy wspomnieć o wyroku w sprawie C-724/19, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne uznanie prokuratora za organ sądowy uprawniony do wydania END, jeżeli w ramach podobnego postępowania krajowego zarządzenie przeprowadzenia dowodu w celu uzyskania określonego materiału dowodowego jest objęte wyłączną właściwością sądu²⁹. Wypada także odnotować postępowanie prejudycjalne w sprawie C-66/20, odnoszące się do możliwości uznania za organy sądowe niemieckich organów finansowych, posiadających uprawnienia zbliżone do prokuratorskich. Negatywne stanowisko zajął w tej kwestii rzecznik generalny M.C. Sánchez-Bordona³⁰. Jednak wobec faktu, że pytanie prejudycjalne nie zostało złożone przez sąd lecz przez prokuraturę, zostało ono przez TS uznane za niedopuszczalne³¹.

3. Warunki odbywania kary pozbawienia wolności

W praktyce obrotu opartego o wzajemne uznawanie orzeczeń w sprawach karnych od lat pojawiały się wątpliwości dotyczące uprawnień organu państwa wykonania do kontroli możliwego naruszenia praw podstawowych na skutek wydania lub wykonania przekazanego orzeczenia. W tej mierze bowiem prawo UE nie jest spójne. Zdecydowana większość instrumentów z zakresu wzajemnego uznawania orzeczeń odwołuje się do praw podstawowych wyłącznie w sposób ogólny, poprzez ujęcie w swych preambułach i w częściach normatywnych generalnych postulatów ich poszanowania³². Wydaje się jednak, że klauzule te nie sprowadzają się wyłącznie do formalnych deklaracji, lecz nakazują badanie – na każdym etapie postępowania – jego zgodności z powołaną w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej³³ Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej³⁴, której po Traktacie z Lizbony nadana została moc prawa pierwotnego Unii, również w zakresie możliwych skutków wykonania zagranicznego orzeczenia. Z tego względu od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony i przyjęcia KPP w doktrynie zaczął dominować pogląd, że brak wyraźnej przesłanki odwołującej się do naruszenia praw podstawowych nie wyklucza możliwości

odmowy wykonania orzeczenia na tej podstawie. Przyznała to nawet Komisja Europejska, programowo niechętna rozszerzającej interpretacji podstaw odmowy³⁵. W doktrynie wskazywano wówczas, że z uwagi na imperatyw wzajemnego zaufania stwierdzenie naruszenia praw podstawowych przez państwo wydania nie powinno dotyczyć rozwiązań systemowych istniejących w tym państwie i obowiązujących w nim standardów, ale raczej ich naruszeń, ujawnionych w konkretnej sprawie. Wyjątkiem może jednak być sytuacja, w której doszłoby do oficjalnego ustalenia np. przez trybunał międzynarodowy, że procedury i standardy istniejące w danym państwie w systemowy sposób naruszają prawa podstawowe³⁶. Idąc dalej w tym samym kierunku, Sąd Najwyższy podkreślił, że uznanie, iż wykonanie orzeczenia naruszałoby wolności i prawa człowieka i obywatela, musi być oparte na konkretnych faktach i okolicznościach i nie może być wynikiem abstrakcyjnych rozważań czy efektem spekulacji³⁷.

Kwestią czasu było zatem postawienie tego problemu przed TS. W wyroku w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10, NS i ME³⁸, Trybunał uznał, że prawo Unii stoi na przeszkodzie stosowaniu niewzruszalnego domniemania, iż państwo członkowskie przestrzega praw podstawowych UE przy wydaniu osoby dla celów rozpatrzenia wniosku azylowego. Chodziło wówczas o „systemowe nieprawidłowości” w zakresie procedury azylowej, dotyczące złych warunków pobytu w ośrodkach azylowych. Skłaniało to część doktryny do uznania, że TS byłby w stanie powtórzyć takie rozumowanie np. w razie systemowych, długotrwałych i udokumentowanych nieprawidłowości związanych z przestrzeganiem praw podstawowych w państwie wydania ENA³⁹.

Pogląd ten uzyskał potwierdzenie w kluczowym z punktu widzenia współpracy w sprawach karnych wyroku w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU, Aranyosi i Căldăraru⁴⁰. Trybunał stwierdził w nim, że wzajemne zaufanie jest podstawą, na której opiera się mechanizm stosowania ENA, a państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do uwzględnienia nakazu (pkt 79). Odmowa może nastąpić wyłącznie w wypadkach przewidzianych w samej decyzji ramowej. Niemniej TS jednocześnie uznał, że „w wyjątkowych okolicznościach” mogą być wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Jak wynika bowiem z art. 1 ust. 3 decyzji ENA, nie skutkuje ona modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych zawartych między innymi w KPP. Trybunał

28 Opinia rzecznika generalnego z 16.07.2020 r., C-584/19, Postępowanie karne przeciwko A i in., EU:C:2020:587.

29 Wyrok TS z 16.12.2021 r., C-724/19, Postępowanie karne przeciwko HP, EU:C:2021:1020.

30 Opinia rzecznika generalnego z 11.03.2021 r., C-66/20, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster przeciwko XK, EU:C:2021:200.

31 Wyrok TS z 2.09.2021 r., C-66/20, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster przeciwko XK, EU:C:2021:670.

32 Wyjątek stanowią decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW z 24.02.2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym (Dz.Urz. UE L 76, s. 1) oraz dyrektywa END, przewidująca wprost możliwość odmowy z uwagi na naruszenia praw podstawowych.

33 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

34 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

35 Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi COM(2011) 175 final.

36 T. Ostropolski [w:] S. Buczma i in., *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Komentarz do działy XIII KPK*, Warszawa 2016, s. 807.

37 Postanowienie SN z 12.09.2012 r., V KK 238/12, OSNKW 2013/1, poz. 4.

38 Wyrok TS z 21.12.2011 r., sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, N. S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, EU:C:2011:865.

39 T. Ostropolski [w:] S. Buczma i in., *Postępowanie...*, s. 808; A. Frąckowiak-Adamska, *Granice...*, s. 17; V. Mitsilegas, S. Carrera, K. Eisele, *The End...*, s. 33.

40 Wyrok TS z 5.04.2016 r., sprawy połączone C-404/15 i C-659/15 PPU, Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen, EU:C:2016:198.

Sprawiedliwości przypomniał, że bezwzględny zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania jest jednym z praw podstawowych chronionych prawem Unii, co więcej, o niewzruszalnym charakterze. Dał również wytyczne, w jaki sposób dokonywać oceny, czy w danej sprawie istnieje rzeczywiste niebezpieczeństwo naruszenia takiego prawa. Ten swoistego rodzaju test (tzw. test Aranyosi/Căldăraru) nakazuje organom sądowym opierać się na obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należyście zaktualizowanych danych (pkt 89). Trybunał wskazał, że źródłami informacji o stanie systemu penitencjarnego w państwie wykonania, w tym w zakresie warunków socjalno-bytowych w zakładach karnych, powinny być: międzynarodowe orzeczenia sądowe (zwłaszcza orzeczenia ETPC), orzeczenia krajowe oraz decyzje, sprawozdania i inne dokumenty sporządzane przez organy Rady Europy lub pochodzące z systemu ONZ. Po ogólnym stwierdzeniu istnienia takiego niebezpieczeństwa konieczna jest jeszcze ocena ryzyka jego wystąpienia w realiach danej sprawy (pkt 92). W wypadku braku możliwości wykluczenia takiego konkretnego niebezpieczeństwa organ powinien zdecydować, czy należy umorzyć procedurę przekazywania.

Kontynuacją sprawy Aranyosi i Căldăraru było kolejne pytanie prejudycjalne zadane w sprawie karnej przeciwko Pálowi Aranyosi (C-496/16⁴¹). Sąd odsyłający dowieść, czy organy państwa wydania ENA mogą przedstawić zapewnienie, że osoba przekazywana będzie pozbawiona wolności wyłącznie we wskazanym zakładzie karnym, spełniającym pewne minimalne kryteria. Uznał bowiem, że nawet możliwość przeniesienia osoby ściganej do innego niż wskazany zakład karny stanowi niebezpieczeństwo niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, które winno zostać całkowicie wyeliminowane. Do wydania wyroku przez TS w tej sprawie jednak nie doszło ze względu na cofnięcie ENA przez węgierski sąd. Z tej też przyczyny pytanie zostało uznane za hipotetyczne, co skutkowało umorzeniem postępowania prejudycjalnego.

Zagadnienie to stało się jednak przedmiotem kolejnych wystąpień prejudycjalnych, w tym w sprawie C-220/18 PPU, ML⁴². W wyroku tym TS potwierdził miarodajność testu Aranyosi/Căldăraru. Powołał się przy tym na orzecznictwo ETPC, a zwłaszcza na wyrok z 20.10.2016 r. w sprawie Muršić przeciwko Chorwacji⁴³, uznając, że jeżeli przestrzeń osobista, jaką dysponuje więzień, wynosi poniżej 3 m² w celi zbiorowej, rodzi to silne, acz możliwe do obalenia, domniemanie naruszenia art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania). Wskazane orzeczenie ETPC zostało również uznane za punkt odniesienia w opinii rzecznika M.C. Sáncheza-Bordony⁴⁴, wydanej w sprawie C-128/18, Dorobantu, oraz w samym wyroku⁴⁵. Tym samym stało się ono pośrednim wzorcem kontroli standardu powierzchni w więzieniach przypadającej na osadzonego w UE.

Z punktu widzenia przedstawionej hipotezy badawczej na szczególną uwagę zasługuje czwarty ustęp orzeczenia

w sprawie C-128/18, Dorobantu, odnoszący się wprost do zasady wzajemnego uznawania oraz do wzajemnego zaufania państw członkowskich. Zgodnie z nim ustalenie, że osoba ścigana w drodze ENA, po jej przekazaniu do państwa wydania, będzie narażona na niebezpieczeństwo niehumanitarnego lub poniżającego traktowania ze względu na warunki w zakładzie karnym, w którym przewidywane jest jej osadzenie, nie może być dla celów rozstrzygnięcia w sprawie przekazania kompensowane względami związanymi ze skutecznością współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz zasadami wzajemnego zaufania i uznawania.

4. Praworządność

Na wstępie ostatniej części rozważań, odnoszącej się do modelu wymiaru sprawiedliwości i zasady praworządności w relacji do wzajemnego zaufania, należy zauważyć, że prawodawca europejski przewidział wprost możliwość zawieszenia zasady wzajemnego zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi UE. Odpowiednia regulacja zawarta została w motywie 10 decyzji ENA. Zgodnie z nim wykonanie mechanizmu ENA można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE, ustalonych przez Radę UE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2.

Przypomnieć należy, że art. 6 TUE zawiera m.in. postulat zachowania praw, wolności i zasad określonych w Karcie praw podstawowych UE, nadając jej moc traktatów (ust. 1), zapowiada przystąpienie Unii do EKPC (ust. 2) oraz uznaje prawa w niej zagwarantowane za część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (ust. 3).

Artykuł 7 TUE zawiera natomiast mechanizm pozwalający na reakcję Unii wobec naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których się ona opiera, wskazanych w art. 2 TUE, czyli poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw mniejszości. Ponadto wartościami tymi są: pluralizm, niedyskryminacja, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Omawiana procedura polega na tym, że na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada UE, stanowiąc większością kwalifikowaną, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka naruszenia powyższych wartości przez państwo członkowskie. Kolejnym etapem jest jednomyślne stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo tychże wartości. Następnie zaś Rada, znowu stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa, łącznie z prawem do głosowania w Radzie⁴⁶.

41 Postanowienie TS z 15.11.2017 r., C-496/16, Pál Aranyosi, EU:C:2017:866.

42 Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-220/18 PPU, ML, EU:C:2018:589.

43 Wyrok ETPC z 20.10.2016 r., 7334/13, Muršić przeciwko Chorwacji, HUDOC, zwłaszcza pkt 92–93.

44 Opinia rzecznika generalnego z 30.04.2019 r., C-128/18, Dumitru-Tudor Dorobantu, EU:C:2019:334.

45 Wyrok TS z 15.10.2019 r., C-128/18, Dumitru-Tudor Dorobantu, EU:C:2019:857, pkt 71–72 – dalej wyrok C-128/18, Dorobantu.

46 Więcej na ten temat por. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 3; C. Mik, W. Czaplinski, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 7, s. 95; *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, red. A. Hatje, L. Tichý, Europarecht, Baden-Baden 2018, wkładka 1, s. 89; J.-W. Müller, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, „European Law Journal” 2015/2, s. 144; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

Niezależnie od wątpliwej skuteczności procedury z art. 7 TUE, spowodowanej jej nieostrym, politycznym charakterem, jej przydatność dla praktyki została zakwestionowana przez irlandzki sąd, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-216/18 PPU, LM. Sąd odsyłający wystąpił z wnioskiem w ramach postępowania dotyczącego wykonania trzech polskich ENA wydanych w celu ścigania przebywającego w Irlandii Polaka oskarżonego o handel znacznej ilości narkotyków. W toku postępowania oskarżony i jego pełnomocnik podnieśli, że zmiany legislacyjne organizacyjne dotyczące systemu sądownictwa i prokuratury w Polsce powodują ryzyko braku skutecznej ochrony prawnej, jeśli zostanie on przekazany do Polski. Główny dowód na poparcie tego zarzutu stanowił wniosek Komisji z 20.12.2017 r. złożony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE w sprawie praworządności w Polsce.

Sąd odsyłający dokonał wykładni tego przepisu, podważając znaczenie procedury z art. 7 TUE dla postępowania w sprawie ENA. Podniósł argument, że jest to proces natury politycznej, a nie prawnej, gdyż ostateczne ustalenia w tym postępowaniu podejmują głowy państw na szczelbu Rady Europejskiej, a nie organ sądowy. Sąd odsyłający ma zaś obowiązek zapewnienia, że prawa podstawowe osoby, wobec której toczy się postępowanie, nie będą zagrożone w przypadku jej wydania. W ten sposób doszedł do wniosku, że nie jest właściwe odraczenie sprawy w oczekiwaniu na wynik procedury z art. 7 TUE i uznał, że ustaleń na temat stanu praworządności w innym państwie członkowskim może dokonać samodzielnie, na podstawie informacji zawartych we wniosku Komisji i samym fakcie jego złożenia,

W trakcie postępowania w sprawie C-216/18 PPU, LM, pełnomocnik rządu polskiego, powołując się na opinię rzecznika generalnego Yves'a Bota, wydaną w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU, Aranyosi i Caldaru⁴⁷, podniósł, że uprawnienie sądu krajowego do samodzielnego badania stanu praworządności w innym państwie członkowskim narusza omawianą normę TUE, a zatem prawo pierwotne Unii. Co więcej, przyznając sobie prawo do dokonania takiej oceny, sąd krajowy naruszyłby fundamentalną zasadę pierwszeństwa prawa Unii poprzez faktyczne wyeliminowanie mechanizmu kontroli praworządności przewidzianego w TUE i zastąpienie go krajową procedurą sądową.

Argument ten nie spotkał się z uznaniem TS. W wyroku C-216/18 PPU, LM, Trybunał stwierdził, że sąd krajowy, który stanął w obliczu zarzutów dotyczących nieprawidłowości w systemie sądowniczym innego państwa członkowskiego UE, powinien dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie jej prawa do rzetelnego procesu sądowego. Sąd ten ma obowiązek ustalenia, czy naruszenia zasad praworządności w państwie wydania ENA mogą negatywnie wpływać na sytuację osoby ściganej w wypadku jej przekazania. Ustalenia te nie mogą mieć charakteru generalnego i abstrakcyjnego, ale muszą być szczegółowe, precyzyjne i konkretne. Należy wziąć przy tym pod uwagę realia konkretnej sprawy, charakter przestępstwa zarzuconego oskarżonemu oraz okoliczności faktyczne związane z ENA.

Odnosząc się do relacji ENA i procedury z art. 7 TUE, Trybunał stwierdził, że z powołanego wyżej motywu 10 decyzji ENA

wynika, że jedynie wskutek decyzji Rady Europejskiej organ wykonujący byłby zobowiązany automatycznie odmówić wykonania każdego ENA wydanego przez niepraworządne państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiegokolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka naruszenia wobec tej osoby prawa do rzetelnego procesu sądowego. Przy braku decyzji Rady Europejskiej organ wykonujący nakaz może, na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ENA, wstrzymać się od wykonania jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy stwierdzi istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia wobec osoby ściganej prawa do niezależnego sądu, a zatem istotnej treści jej prawa do rzetelnego procesu sądowego. W ramach takiej oceny wykonujący nakaz organ sądowy powinien w szczególności zbadać, w jakim stopniu nieprawidłowości systemowe lub ogólne w odniesieniu do niezawisłości sądu wydającego nakaz państwa członkowskiego mogą mieć wpływ na właściwe sądy tego państwa w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej. Ponadto powinien ocenić, czy osoba ścigana będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia wspomnianych praw w świetle jej sytuacji osobistej, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, na którym opiera się europejski nakaz aresztowania (pkt 70–75).

Konsekwencją orzeczenia TS było wykonanie polskiego ENA przez Irlandię i wydanie osoby ściganej.

Ta linia orzecznicza Trybunału została potwierdzona i uściślona w wyroku w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L i P⁴⁸. W pierwszej kolejności TS orzekł, że ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa wydającego, niezależnie od ich wagi, niekoniecznie muszą przekładać się na wszystkie rozstrzygnięcia sądów tego państwa. Prowadziłoby to bowiem do ogólnego wyłączenia stosowania zasady wzajemnego zaufania wobec ENA wydawanych przez te sądy. Trybunał Sprawiedliwości przyznał też, że jego orzecznictwo, zgodnie z którym prokuratury niektórych państw członkowskich nie dają – ze względu na ich podporządkowanie władzy wykonawczej – gwarancji niezawisłości, nie znajduje zastosowania w kontekście sądów państw członkowskich. W Unii opartej na prawie wymóg niezależności sądów z samej swej natury całkowicie bowiem wyklucza podporządkowanie tej władzy.

Ponadto – w zgodzie z opinią rzecznika Manuela Camposa Sáncheza-Bordony⁴⁹ – Trybunał orzekł, że istnienie nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w państwie wydania, świadczące o istnieniu ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie pozwala jednak automatycznie przyjąć, że osoba, której dotyczy ENA, będzie w wypadku przekazania rzeczywiście narażona na to ryzyko. W związku z tym potwierdził wymóg przeprowadzenia dwuetapowego badania i wskazał, że o ile stwierdzenie takich nieprawidłowości powinno wzbudzić czujność wykonującego nakaz organu sądowego, o tyle nie zwalnia go to z obowiązku przeprowadzenia, w drugim etapie tego badania, w sposób konkretny i dokładny oceny tego ryzyka. Musi ona uwzględnić sytuację osoby ściganej, charakter przestępstwa, którego dotyczy ENA, oraz kontekst faktyczny, w którym został on

47 Opinia rzecznika generalnego z 3.03.2016 r., sprawy połączone C-404/15 i C-659/15 PPU, Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen, EU:C:2016:140.

48 Wyrok TS z 17.12.2020 r., sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L i P, EU:C:2020:1033.

49 Opinia rzecznika generalnego z 12.11.2020 r., sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L i P, EU:C:2020:925.

wydany, taki jak oświadczenia przedstawicieli władzy publicznej mogące wpływać na sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.

5. Podsumowanie

Wzajemne uznawanie od prawie dwóch dekad stanowi jeden z najważniejszych elementów współpracy sądowej w sprawach karnych. Instrumenty opierające się na tej zasadzie – a przynajmniej niektóre z nich – są codziennie stosowane w całej Unii Europejskiej. Naiwnością byłoby jednak sądzić, że wykładnia tych instrumentów i praktyka ich stosowania pozostanie niezmienna. Zmieniający się świat prowokuje reinterpretację starych zasad prawnych i próby nowego ich odczytania. Nie inaczej jest w odniesieniu do zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych.

Hipoteza badawcza tego artykułu zakładała erozję i dekompozycję zasady wzajemnego zaufania, opierającej się głównie na formalnej przesłance związania państw członkowskich standardami EKPC. Przedstawione wyżej analizy linii orzeczniczych TS w części ją potwierdzają. Jej trafność jest szczególnie widoczna w ewolucji pojęcia organu sądowego. Pierwotne systemowe założenie, że organem takim jest sąd lub prokurator, ulega głębokiemu przewartościowaniu na skutek uznania, że stanowi ono autonomiczne pojęcie prawa Unii, znamienne przesłanką niezależności orzeczniczej. Oznacza to możliwość badania pozycji ustrojowej organu sądowego, w tym zwłaszcza prokuratora, pod kątem jego podległości wobec władzy wykonawczej.

Warto zwrócić uwagę na niekonsekwencję judykatury TS w tej mierze. Trybunał odstępuje bowiem od formalnego kryterium związania się międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, określonymi w EKPC, jako przesłanki wzajemnego zaufania, obejmującego także ustroj i kompetencje organów sądowych w poszczególnych państwach członkowskich. Zastępuje ją przesłanką wywiedzioną z krajowego otoczenia prawnego danego organu, w szczególności odnoszącego się do jego niezależności. Niemniej jednak określa ją jedynie formalnie, poprzestając na analizie prawa krajowego, z całkowitym pominięciem praktyki jego stosowania i okoliczności konkretnej sprawy⁵⁰. Trybunał dał temu wyraz zwłaszcza w orzeczeniu w sprawie C-508/18 w pkt 80–90. Tym samym formalna przesłanka standardu ochrony praw podstawowych została w istocie zastąpiona równie formalną przesłanką standardu prawa krajowego.

Nie sposób przy tym nie dostrzec harmonizacyjnego aspektu judykatury TS w tym zakresie, zmierzającej do nakreślenia w przyszłości jednolitego kształtu organów ochrony prawnej w państwach członkowskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wobec unijnego charakteru pojęcia organu sądowego możliwe jest badanie jego kryteriów nie tylko w stosunku do krajowego prokuratora, ale i sądu. O ile obecnie Trybunał podkreśla wymóg niezawisłości orzeczniczej organu sądowego, o tyle nie można wykluczyć, że w przyszłości obejmie on także niezawisłość ustrojową. Niezależnie bowiem od oceny prawidłowości wyводу TS przedstawionego w wyroku C-64/16, Associação

Sindical dos Juizes Portugueses⁵¹, utorował on Trybunałowi drogę do oceny działania wymiaru sprawiedliwości także w sytuacji, gdy nie chodzi o konkretny przypadek stosowania prawa UE⁵².

W mojej ocenie najdonioślejsze znaczenie z punktu widzenia weryfikacji początkowej hipotezy mają dwa kolejne pola badawcze dotyczące konkurencji wzajemnego zaufania i praw podstawowych. Od początku funkcjonowania zasady wzajemnego zaufania w obrocie w sprawach karnych między państwami członkowskimi UE dała się dostrzec wewnętrzna sprzeczność rozwiązania polegającego na założeniu prawidłowości przekazywanego orzeczenia i jego zgodności z zasadą ochrony praw podstawowych a postulatem zapewnienia przestrzegania tych praw na każdym etapie postępowania karnego. Pozbawienie państwa wykonania merytorycznych uprawnień kontrolnych wobec orzeczenia, które zostaje przekazane pod jego jurysdykcję, nie jest bowiem możliwe do pogodzenia z postulatem zachowania przez to państwo wobec tego orzeczenia określonych standardów w obszarze praw podstawowych.

Na tej płaszczyźnie regres zasady wzajemnego zaufania jest ewidentny. Początkowe założenie, że związane się międzynarodowymi instrumentami ochrony praw człowieka prowadzi do niepodważalnego domniemania ich zachowania, zostało zastąpione wymogiem rzeczywistego badania poziomu przestrzegania tych praw w państwie współpracującym, także w dziedzinach nieobjętych prawem Unii, takich jak standard wykonywania kary pozbawienia wolności. Postulat realnej ochrony praw podstawowych zdecydowanie przeważał nad politycznie zaordynowanym zaufaniem między państwami członkowskimi. W chwili obecnej postulat ten jest wciąż wiązany z realiami konkretnej sprawy i indywidualnymi decyzjami podejmowanymi przez współpracujące organy. Można się jednak spodziewać dalszych prób jego wzmocnienia kosztem wzajemnego zaufania, także poprzez oderwanie go od zindywidualizowanych okoliczności danej sprawy i odniesienie do generalnego stanu ochrony praw podstawowych i praworządności w poszczególnych państwach członkowskich. Powoduje to daleko idące i niemożliwe obecnie do przewidzenia konsekwencje, które mogą mieć zasadniczy wpływ na przyszłość mechanizmu wzajemnego uznawania orzeczeń w UE.

Nie da się obecnie przewidzieć, jaki będzie ostateczny skutek tej tendencji. W wariacie pesymistycznym może ona doprowadzić do likwidacji wzajemnego uznawania orzeczeń w obecnej postaci. W wariacie optymistycznym może doprowadzić do jakościowej zmiany konstrukcji wzajemnego zaufania wymiarów sprawiedliwości, przez oparcie jej na innej podstawie niż formalne związanie państw członkowskich standardami EKPC i KPP. Może to na przykład oznaczać próbę ściślejszej harmonizacji prawa karnego materialnego, postępowania karnego i podstaw ustrojowych organów sądowych, a przynajmniej ich kluczowych elementów.

Niezależnie od tego, w jakim kierunku pójdzie współpraca w sprawach karnych między państwami członkowskimi UE, nie ulega wątpliwości, że nie ma już powrotu do jej pierwotnego kształtu, przewidzianego w konkluzjach z Tampere i programie

50 Por. zwłaszcza wyrok w sprawie C-508/18, pkt 89: „[...] nie ma w tym względzie znaczenia, że w ramach wydawania europejskich nakazów aresztowania, będących przedmiotem sporu w postępowaniach głównych, prokuratury w Lubec i Zwickau nie otrzymały żadnych indywidualnych instrukcji ze strony ministrów sprawiedliwości odnośnych krajów związkowych”.

51 Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117.

52 J. Barcz [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020, s. 27.

haskim. Dotychczasowa formuła ulega wyczerpaniu. Albo zatem Unia Europejska dokona wysiłku intelektualnego, politycznego i organizacyjnego w celu jej redefinicji i nadaniu jej nowej energii, albo też wzajemne zaufanie w sprawach karnych przejdzie do historii integracji europejskiej.

W artykule autor prezentuje wyłącznie własne poglądy.

Abstract

dr Rafał Kierzyńska

The author is a doctor of laws, a judge of the Regional Court in Gorzów Wielkopolski, Poland, and director of the Criminal Law Legislative Department at the Polish Ministry of Justice (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5982-7681>).

Regression of Mutual Trust in Judicial Cooperation in Criminal Matters in the European Union

Keywords: principle of mutual recognition, principle of mutual trust, EU cross-border cooperation in criminal matters, grounds for refusal, judicial authorities, protection of fundamental rights

This article presents recent developments in European Union law in the field of mutual recognition of criminal judgments. The principle of mutual recognition, considered to be the cornerstone of effective cross-border cooperation in criminal matters and decreed in Union policy documents, has never been defined in a binding way. For this reason, the case law of the CJ is crucial for determining its substance and scope. The article points to a radical change in the lines of case law of the CJ with regard to precisely this fundamental principle in recent years. It analyses judgments that discuss the concept of judicial authority, infringement of fundamental rights in connection with the conditions of serving a custodial sentence, and infringement of the general principles of the rule of law. It also tries to foresee the consequences of a clear regression of mutual trust for the future of judicial cooperation in criminal matters in the EU.

Bibliografia / References

La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen, red. G. de Kerchove, A. Weyembergh, Bruxelles 2005.

Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union, red. A. Hatje, L. Tichý, Europarecht, Baden-Baden 2018.

Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law, red. E. Brouwer, D. Gerard, Fiesole 2016.

Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1.

Barcz J. [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020.

Frąckowiak-Adamska A., *Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/2.

Gruszczak A., *Program Sztokholmski – uwagi wstępne* [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010.

Herlin-Karnell E., *Constitutional Principles in the Area of Freedom, Security and Justice* [w:] *EU Security and Justice Law After Lisbon and Stockholm*, red. D.A. Arcarazo, C.C. Murphy, Bloomsbury Publishing, London 2014.

Janssens Ch., *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford 2013.

Kert R., *The implementation and application of mutual recognition instruments in Austria* [w:] *The Future of Mutual Recognition in Criminal Matters in the European Union / L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, red. G. Vernimmen-Van Tiggelen, L. Surano, A. Weyembergh, Bruxelles 2009.

Mik C., Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.

Mitsilegas V., Carrera S., Eisele K., *The End of the Transitional Period for Police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty. Who Monitors Trust in the European Justice Area?*, Brussels 2014.

Moraru M., „Mutual Trust” from the Perspective of National Courts: A Test in Legal Thinking [w:] *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, red. E. Brouwer, D. Gerard, Fiesole 2016.

Müller J.-W., *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, „European Law Journal” 2015/2.

Nicolaidis T.K., *Trusting the Poles? Constructing Europe Through Mutual Recognition*, „Journal of European Public Policy” 2007/5.

Ostropolski T., *Pojęcie organu sądowego w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/9.

Ostropolski T., *The CJEU as a Defender of Mutual Trust*, „New Journal of European Criminal Law” 2015/2.

Ostropolski T. [w:] S. Buczman i in., *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Komentarz do działu XIII KPK*, Warszawa 2016.

Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

Willems A., *The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal*, „German Law Journal” 2019/20.

Wischmeyer T., *Generating Trust Through Law? Judicial Cooperation in the European Union and the „Principle of Mutual Trust”*, „German Law Journal” 2016/17.