

Rita Neumann

Prokuratura w Lipsku

ORCID 0009-0003-9208-5848

neumann.rita@aol.com

Thomas Guddat

Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Sędziów

dprv@thomas-guddat.de

Wątpliwości co do niezależności polskich sądów oraz współpraca międzynarodowa w sprawach karnych

Słowa kluczowe: europejski nakaz aresztowania, uprawnienie ministerstw sprawiedliwości w Niemczech do wydania prokuratorowi polecenia w konkretnej sprawie, niezależność wymiaru sprawiedliwości

Streszczenie. Artykuł przedstawia najnowsze wydarzenia związane z reformami sądownictwa wdrażanymi w Polsce od 2015 r., które każą wątpić, czy prawo do rzetelnego procesu sądowego może być nadal zagwarantowane. Koncentrując się na wpływie reform sądownictwa na wykonywanie Europejskich Nakazów Aresztowania (ENA) wydawanych przez polskie organy, przedstawiamy w artykule istotne orzecznictwo TSUE odnoszące się do tego problemu oraz zastosowanie tego orzecznictwa w orzeczeniach sądów niemieckich dotyczących odmowy wykonania polskich ENA. Artykuł zawiera porównawczą analizę orzeczenia TSUE w sprawie braku wystarczającej niezależności niemieckich prokuratur od uprawnień Ministra Sprawiedliwości do wydawania poleceń w indywidualnych sprawach w celu wydania ENA oraz opisuje powolny i trwający w Niemczech proces zmiany obecnego stanu prawnego.

Doubts about the independence of Polish courts and international cooperation in criminal matters

Key words: European Arrest Warrant, Authority of Ministries of Justice in Germany to issue an instruction in a specific case to a Public Prosecutor, independence of justice

Summary. The article presents the latest developments with regard to the judicial reforms implemented in Poland since 2015 that have raised doubt whether the right to a fair trial can still be guaranteed. Focussing on the reforms' impact on the execution of European Arrest Warrants (EAW) issued by Polish authorities it outlines the relevant CJEU's case law pertaining to this topic and its application in German court decisions on the refusal to execute Polish EAWs. Comparatively the article examines the CJEU's ruling on German Prosecution Offices not being sufficiently independent from the power of the Minister for Justice to give instructions on individual cases in order to issue EAWs and describes the slow and ongoing process in Germany to change the current legal situation.

Polscy politycy rządowi, przede wszystkim polski Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, twierdzą często, że Polska jako suwerenne państwo ma pełne prawo organizować swój system sądowniczy według własnego uznania. W praktyce oznacza to, niestety, że nie są przy tym przestrzegane standardy międzynarodowe. Polska nie jest bowiem odizolowaną wyspą funkcjonującą poza międzynarodowym porządkiem prawnym. Jako członek Unii Europejskiej i sygnatariusz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka musi spełniać pewne kryteria, takie jak zagwarantowanie prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem. Prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, Stephan Harbarth, powiedział: „Europa jest wspólnotą prawa. Tak to jest zapisane w traktatach unijnych”¹. Również dla sądów niemieckich ma duże znaczenie to, co orzekają sądy w innych państwach członkowskich. Europejski nakaz aresztowania (ENA), wydany na przykład w Polsce, musi spełniać wszystkie kryteria praworządności. Do podobnego wniosku doszła w ekspertyzie niezależna Komisja Wenecka Rady Europy. Również fakt, że polski Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym, budzi szczególne obawy co do uprawnień do wydawania poleceń i przenoszenia prokuratorów w poszczególnych sprawach.

Polska, choć nie jest członkiem Prokuratury Europejskiej, musi z nią współpracować w związku z transgranicznymi postępowaniami karnymi z wykorzystaniem instrumentów prawa europejskiego. Należą do nich m.in. Europejski nakaz dochodzeniowy i Europejski nakaz aresztowania. Działając zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ogólnego systemu warunkowości w zakresie ochrony budżetu Unii, Europejska Prokurator Generalna Laura Kövesi 16 lutego 2022 r. wysłała do Komisji Europejskiej pismo, w którym wskazuje na odmowę współpracy Polski z Prokuraturą Europejską. Jak wynika z listu, niemożność uzyskania przez Prokuraturę Europejską dowodów znajdujących się w Polsce w przypadkach prowadzenia transgranicznego dochodzenia karnego, systematycznie utrudnia Prokuraturze Europejskiej przeciwdziałanie przestępczości mającej wpływ na budżet Unii. Prokuratura Europejska prowadzi obecnie 23 toczące się śledztwa dotyczące Polski. Jest to najwyższa liczba dochodzeń spośród wszystkich państw członkowskich nieuczestniczących w działaniach Prokuratury Europejskiej².

¹ *Die EU ist gefordert, Druck auf Polen zu entfalten (UE jest wzywana do wywierania presji na Polskę)*, audycja nadana 12.01.2020 r. w rozgłośni Deutschlandfunk; <https://www.deutschlandfunk.de/bverfg-vizepraesident-harbarth-die-eu-ist-gefordert-druck-100.html> [dostęp: 19.04.2023].

² List z 16.02.2022 r. wysłany do Komisji Europejskiej w sprawie odmowy uczestnictwa Polski w Prokuraturze Europejskiej; <https://www.eppo.europa.eu/en/news/letter-sent-european-commission-regarding-polands-refusal-cooperate-eppo> [dostęp: 19.04.2023].

Izba Dyscyplinarna w centrum sporu o praworządność w Polsce

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego znajduje się w centrum konfliktu Unii Europejskiej z Polską w sprawie reform sądownictwa przeprowadzanych przez narodowo-konserwatywną koalicję rządzącą. Ustawa z 20 grudnia 2019 r.³ wprowadziła pod groźbą postępowania dyscyplinarnego generalny zakaz kwestionowania przez polskie sądy uprawnień sądów, trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania. Ustawa ta uniemożliwia polskim sędziom orzekanie o legalności powołania sędziów oraz o uprawnieniach sędziego do wykonywania funkcji sędziowskich. Ten sam zakaz dotyczy sędziów oceniających legalność składu organu sądowego, które to badanie jest jednak konieczne zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴. W szczególności z tego powodu zarzuca się rządowi polskiemu podważanie niezależności sądownictwa za pomocą Izby Dyscyplinarnej, a tym samym naruszenie podstawowej wartości Unii Europejskiej. Izba może karać i odwoływać sędziów. Ponieważ jednak członkowie Izby Dyscyplinarnej są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której 15 z 25 członków (sędziów) od czasu reformy powoływanych jest przez Sejm, a już nie przez własnych kolegów, krytycy twierdzą, że Krajowa Rada Sądownictwa i Izba Dyscyplinarna nie są niezależne od rządu. Sejm 12 maja 2022 r. wybrał 15 członków nowej Krajowej Rady Sądownictwa na drugą kadencję głosami koalicji rządzącej⁵. Większość z nich była już członkami Rady w pierwszej kadencji, ale jest też kilku nowo wybranych. Posłom nie przeszkadzało przy tym, że wielu sędziom-kandydatom zarzucano przynależność do nieformalnej grupy o nazwie Kasta/Antykasta, która z wykorzystaniem komunikatora WhatsApp rzekomo planowała kampanie oszczerstw wobec tych sędziów, którzy sprzeciwiali się tzw. dobrej zmianie w sądach.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniu 8 lutego 2022 r.⁶ w drodze zarządzenia tymczasowego wezwał Polskę, aby zapewniła, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie będzie orzekać o uchyleniu immunitetu żadnego polskiego sędziego do czasu wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka orzeczenia co do istoty sprawy.

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 190.

⁴ W dniu 7.10.2021 r. polski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie może podejmować decyzji dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości; sygn. akt K 3/21.

⁵ W dniu 12.05.2022 r. Sejm powołał neo-KRS bis. Są w niej sędziowie związani z resortem ministra Ziobry i grupą „Kasta”; <https://oko.press/sejm-powolal-neo-krs-bis/> [dostęp: 19.04.2023].

⁶ Zażalenie nr 6904/22.

Również Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) kilkakrotnie wzywał Polskę do podjęcia kroków w celu zaprzestania działalności Komisji Dyscyplinarnej. Polska do tej pory nie zastosowała się do tych wniosków. Izba Dyscyplinarna nadal prowadzi postępowania dyscyplinarne wobec sędziów oraz postępowania w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego, co stanowi naruszenie nakazów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zawieszenia jej działalności. Według doniesień medialnych, w lutym 2022 r. w Izbie Dyscyplinarnej zarejestrowano 95 spraw dyscyplinarnych przeciwko sędziom.

W dniu 21 marca 2022 roku Sąd Okręgowy w Warszawie-Pradze nakazał przywrócenie do pełnienia obowiązków służbowych i przyjmowania spraw sędziego Igora Tuleyę, zawieszono go przez Izbę Dyscyplinarną w listopadzie 2020 r. Prawomocne orzeczenie sądu przywracające sędziego Tuleyę do pracy zasadniczo uchyliło uchwałę Izby Dyscyplinarnej z dnia 18 listopada 2020 r., jednakże Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie odmawiał wykonania decyzji i do dnia 30 listopada 2022 r. uniemożliwiał sędziemu Tulei wznowienie wykonywania obowiązków służbowych.

Rozwiązanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

W dniu 26 maja 2022 r. stosunkiem głosów 231 do 208 przy 13 wstrzymujących się sejm przyjął wniesiony przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę projekt ustawy o rozwiązaniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Zadania rozwiązanej obecnie Izby Dyscyplinarnej mają zostać przeniesione do nowo utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej, złożonej z jedenastu sędziów powoływanych przez Prezydenta RP na okres pięciu lat z grupy 33 sędziów losowanych spośród wszystkich członków Sądu Najwyższego (z wyjątkiem Prezesa Sądu Najwyższego). Taki sposób powoływania ma zapewnić większą gwarancję niezależności sędziów nowej Izby.

Przedstawiony przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę w lutym 2022 r. projekt ustawy, który miał umożliwić uwolnienie przyznanych Polsce i wstrzymanych 35 mld euro z funduszu odbudowy w celu uporania się z następstwami pandemii koronawirusa, został uchwalony jedynie głosami członków większości rządzącej. Komisja Europejska wstrzymała wymienione fundusze ze względu na aktualny stan praworządności, a w szczególności system dyscyplinujący sędziów w Polsce. Komisja Europejska wezwała nie tylko do zniesienia Izby Dyscyplinarnej, ale także do szerszych reform systemu dyscyplinarnego i powrotu sędziów, którzy wcześniej zostali zawieszani przez Izbę Dyscyplinarną.

W odniesieniu do sporu między Komisją Europejską a polskim rządem słusznie wskazuje się na Izbę Dyscyplinarną. Mogłaby ona – po podpisaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej – zostać zniesiona także w obecnym kształcie. Ale istnienie tej

Izby to tylko jeden z wielu problemów w stosunku Polski do Komisji Europejskiej i do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja Europejska będzie obserwować, co zajmie miejsce dotychczasowej Izby Dyscyplinarnej, czy prawo dyscyplinarne również zostanie wystarczająco zmienione i czy sędziowie, których wcześniej dotyczyły decyzje dyscyplinarne, zostali przywrócenii do pracy. W 2021 r. polski Trybunał Konstytucyjny uznał istotne części traktatów UE za niezgodne z polską konstytucją, w tym art. 19, który ustanawia ostateczne kompetencje decyzyjne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁷. Nie zmienia tego jednak uchwalona właśnie ustawa o zniesieniu Izby Dyscyplinarnej.

Zgodnie z procedurą legislacyjną, ustawa – zanim stanie się prawem – musi jeszcze zostać zatwierdzona przez senat, gdzie opozycja ma większość, lub – w razie potrzeby – wrócić do Sejmu z proponowanymi poprawkami, zanim prezydent Andrzej Duda będzie mógł ją podpisać. W tym kontekście marszałek Senatu Tomasz Grodzki (PO) powiedział, że jest „w kontakcie z Komisją Europejską”: „Senatorowie, komisja ustawodawcza, potrzebują trochę czasu, żeby poprawić tę ustawę, bo w tej wersji niekoniecznie nam się ona podoba, ale w tej chwili jest w trakcie uchwalania”.

Obecnie funkcjonują także jeszcze kary w wysokości miliona euro dziennie, nałożone na Polskę przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości pod koniec października 2021 r. z powodu dalszego istnienia Komisji Dyscyplinarnej, mimo tymczasowego zarządzenia jej likwidacji. Po pierwsze przepisy należy sfinalizować, po czym sędziowie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dokonają również przeglądu zmian pod względem merytorycznym. Do 26 maja 2022 r. naliczono 206 mln euro. Komisja kompensuje kary płatnościami, które Polska otrzymuje z budżetu Unii Europejskiej, w sumie do tej pory 111 mln euro.

Europejski nakaz aresztowania (ENA)⁸ jako kość niezgody

Zmiany dokonane w polskim systemie sądownictwa od 2015 r. oddziałują nie tylko w samej Polsce, ale także obciążają współpracę międzynarodową w sprawach karnych z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie wykonywania ENA⁹.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 7.10.2021 r. (postępowanie K 3/21). Uzasadnienie nie było dostępne przed terminem redakcji.

⁸ Dalsza literatura na temat europejskiego nakazu aresztowania: L. Klimek, *European arrest warrant*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015; J. Graat, *The European arrest warrant and EU citizenship: EU citizenship in relation to foreseeability problems in the surrender procedure*, Cham 2022.

⁹ Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2002/584/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi.

ENA jest ważnym instrumentem służącym do wykonania krajowego nakazu aresztowania wydanego przez państwo członkowskie na terytorium Unii Europejskiej. W oparciu o Decyzję Ramową Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r.¹⁰ nakaz ten upraszcza i skraca proces ekstradycji skazanych przestępców lub podejrzanych, ponieważ państwo wezwane do ekstradycji z zasady nie sprawdza już legalności nakazu aresztowania. I tak, art. 1 ust. 2 Decyzji ramowej Rady UE stanowi, że państwa członkowskie wykonują każdy ENA zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami Decyzji ramowej. Zasada prawa pierwotnego wzajemnego uznawania wynika z art. 67 ust. 3 i art. 82 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): państwa członkowskie nie mogą kwestionować zgodności sądownictwa innego państwa członkowskiego z prawami podstawowymi i zasadami państwa prawa, a więc także niezależności sądownictwa tego kraju, lecz muszą to zakładać w sensie domniemania zgodności¹¹. Jest to ostatecznie konsekwencją zobowiązania państw członkowskich do wspierania systemu wartości Unii Europejskiej zawartego w art. 2 TUE (art. 3 ust. 1 TUE). Co jednak robić, gdy pojawiają się wątpliwości, czy zobowiązanie to jest nadal realizowane?

Punkt wyjścia: wyrok ETS w sprawie Artura Celmera

Przed takim problemem stanął irlandzki High Court w 2017 r., kiedy na podstawie trzech europejskich nakazów aresztowania miał zostać aresztowany i wydany Polsce obywatel polski Artur Celmer. Argumentował on przed High Court, że ekstradycja do Polski naraziłaby go na realne ryzyko odmowy prawa do rzetelnego procesu z rażącym naruszeniem art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). W tym zakresie High Court stwierdził, że w szczególności ostatnie reformy legislacyjne systemu sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiły Artura Celmera prawa do rzetelnego procesu. Reformy te zasadniczo podważają podstawy wzajemnego zaufania między organem wydającym ENA a organem wykonującym nakaz. Stawia to pod znakiem zapytania funkcjonowanie mechanizmu ENA.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyrokiem z dnia 25 lipca 2018 r. rozstrzygnął w sprawie złożonego przez High Court wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹². Trybunał uznał, że organ sądowy wykonujący nakaz musi zbadać w pierwszym etapie, czy istnieją przesłanki wskazujące na realne ryzyko naruszenia podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego w art. 47 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, z powodu sys-

¹⁰ W następującym tekście: Decyzja ramowa Rady UE.

¹¹ J. Geneuss, A. Werkmeister, *Faire Strafverfahren vor systemisch abhängigen Gerichten*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)” 2020, s. 106.

¹² Wyrok ETS v. 25.07.2018, sygn. akt: C-216/18 PPU.

temowych lub ogólnych braków w odniesieniu do niezależności władzy sądowniczej państwa członkowskiego wydającego nakaz aresztowania. Dopiero w dalszej kolejności, w drugim etapie, wykonujący nakaz organ sądowy musi zbadać, czy przy uwzględnieniu sytuacji osobistej danej osoby oraz charakteru przestępstwa będącego podstawą oskarżenia i okoliczności faktycznych stanowiących podstawę wydania europejskiego nakazu aresztowania, a wreszcie przy uwzględnieniu informacji przekazanych przez państwo członkowskie wydające nakaz aresztowania na podstawie art. 15 ust. 2 Decyzji ramowej 2002/584 z późniejszymi zmianami, istnieją poważne, potwierdzone faktami podstawy, aby sądzić, że osoba ta będzie narażona na takie ryzyko, jeżeli zostanie przekazana państwu członkowskiemu.

Przeprowadzenie tego badania pozostawiono krajowemu organowi sądowemu wykonującemu orzeczenie, w tym przypadku irlandzkiemu High Court. Orzekł on, co potwierdził następnie ostatecznie też Sąd Najwyższy Republiki Irlandii, że w odniesieniu do drugiego związanego ze sprawą etapu badania brak było wystarczających podstaw do odrzucenia wniosku o ekstradycję do Polski¹³.

Polsko-holenderska wojna sądowa

W lutym 2020 r. Officier van justitie, prokuratura Holandii, wystąpiła do właściwego sądu pierwszej instancji w Amsterdamie o wykonanie wydanego w Polsce europejskiego nakazu aresztowania w celu ekstradycji obywatela polskiego. Sąd początkowo zawiesił postępowanie, aby dać zarówno osobie poddanej ekstradycji, jak i prokuraturze możliwość wypowiedzenia się w kwestii ostatnich zmian w zakresie praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w wyroku w sprawie A. Celmera. W rezultacie sąd stwierdził, że ma wątpliwości co do niezależności sądownictwa w Polsce i zwrócił się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o rozstrzygnięcie w trybie prejudycjalnym następujących kwestii: po pierwsze, czy wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez organ sądowy, którego niezawisłość nie jest już zagwarantowana z powodu wydarzeń, które miały miejsce po wydaniu nakazu, jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Jeżeli odpowiedź na pierwsze pytanie jest negatywna, należy następnie rozstrzygnąć, czy ogólne stwierdzenie jako takie, że istnieją systemowe i ogólne braki w odniesieniu do niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości jest już wystarczające, aby uzasadnić odmowę wykonania europejskiego nakazu aresztowania, tj. bez przeprowadzenia indywidualnego badania w każdym kazusie, jak to przewiduje wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie A. Celmera w etapie drugim. Ponadto należało roz-

¹³ Dostępny w języku angielskim za pośrednictwem Irish Courts Decision Database pod adresem <https://courts.ie/judgments> (Judgment of 12.11.2019, Minister for Justice & Equality -v- Celmer).

strzygnąć, czy owo ustalenie ogólne jest wystarczające, aby stwierdzić, że dana osoba byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego gdyby nakaz został wykonany, przy czym nie miało to jeszcze znaczenia dla odpowiedniej sytuacji osobistej w konkretnej sprawie.

Do czasu wydania orzeczenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości Holandia zawiesiła ekstradycję na podstawie europejskich nakazów aresztowania osób pochodzących z Polski. Riposta ze strony Polski nastąpiła błyskawicznie. We wrześniu 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie odmówił ekstradycji mieszkającej w Holandii i poszukiwanej europejskim nakazem aresztowania australijsko-rosyjskiej pary, która wraz z chorym na autyzm dzieckiem uciekła latem do Polski i złożyła tam wniosek o azyl. W 2018 r. holenderski urząd ds. młodzieży odebrał dziecko z domu rodzicielskiego, ponieważ rodzice rzekomo je zaniedbywali. Za tę decyzję odpowiadał sędzia Dariusz Łubowski, który przez długi czas był oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości i jest uznawany za eksperta w dziedzinie współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. Od 2018 r. jest on przewodniczącym Wydziału Prawa Karnego Międzynarodowego w Sądzie Okręgowym w Warszawie, a od 2019 r. koordynuje Sekcję Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Sprawach Karnych w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Jako szef sekcji w zasadzie on sam decyduje o wnioskach o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania. Od 2017 r. sędziowie w Polsce otrzymują sprawy zasadniczo w drodze elektronicznego losowania, choć to rozwiązanie nie dotyczy m.in. jurysdykcji w sprawach dotyczących europejskiego nakazu aresztowania. Sąd Okręgowy w Warszawie uzasadnił swoją decyzję o odmowie wykonania¹⁴ nie tylko dobrem dziecka, któremu – zdaniem sądu – w jego ojczyźnie według prawa holenderskiego groziłaby eutanazja. Sędzia Łubowski obawiał się „przerażającej eutanazji” i „patologicznej polityki narkotykowej”. Decyzja o odebraniu dziecka rodzicom była w ocenie sędziego Łubowskiego barbarzyńska. W uzasadnieniu swojej decyzji sędzia Łubowski odniósł się także do odmowy sądu okręgowego w Amsterdamie w sprawie ekstradycji podejrzanych do Polski, przy czym wątpliwości co do niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości określił jako „propagandę polityczną” i stwierdził, że to raczej sądy holenderskie nie są niezależne. W swoim uzasadnieniu sędzia Łubowski ostro zaatakował sądy holenderskie za utrudnianie walki z przestępczością międzynarodową i niszczenie wspólnoty prawa europejskiego.

¹⁴ Decyzje z dnia 21.09.2020 r. sygn. akt VIII Kop 180/20 oraz VIII Kop 181/200, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2020/10/holandia1-Sygn.-akt-VIII-Kop-180-20.pdf> [dostęp: 19.04.2023]; zob. też Sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie zarzuca sądowi holenderskiemu obstrukcję w sprawach dotyczących ENA, <https://ruleoflaw.pl/district-court-in-warsaw-european-arrest-warrant/> [dostęp: 19.04.2023].

Czyniąc to, wysunął te same zarzuty, które ważni przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości już wcześniej kierowali przeciwko Holandii.

Ponadto Bogdan Świączkowski, ówczesny naczelny prokurator Polski¹⁵, wydał 13 października 2020 r. pismą instrukcję dla wszystkich polskich prokuratorów, w której wezwał do „szczególnie wnikliwej analizy” wszystkich europejskich nakazów aresztowania wydanych przez holenderskie organy sądowe zgodnie z zasadą wzajemności. Z instrukcją połączono obowiązek informowania Prokuratora Generalnego o wszystkich przypadkach wydania europejskich nakazów aresztowania w Polsce w celu wykonania ich w Holandii lub europejskich nakazów aresztowania wydanych w Holandii w celu wykonania ich w Polsce, a także o decyzjach podjętych w każdej sprawie.

W dniu 17 grudnia 2020 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Potwierdzając orzecznictwo w sprawie Artura Celmera, wyjaśnił, że złagodzenie ustanowionych tam zasad nie wchodzi w rachubę. W związku z tym, aby nie unieważnić zasady reguła-wyjątek ustanowionej dla wykonywania europejskich nakazów aresztowania Decyzją ramową Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w świetle zasady wzajemnego uznawania, należy utrzymać w przyszłości badanie dwustopniowe. W przeciwnym razie europejskie nakazy aresztowania pochodzące z Polski byłyby w prosty sposób niewykonalne, co ostatecznie prowadziłoby do „zwiększonego ryzyka bezkarności osób”, które „starają się uciec przed wymiarem sprawiedliwości po tym, jak zostały skazane lub podejrzane o popełnienie przestępstwa”¹⁶.

W lutym 2022 r., w kolejnym orzeczeniu dotyczącym wniosku o ekstradycję z Polski do Królestwa Niderlandów, Europejski Trybunał Sprawiedliwości ponownie musiał zmierzyć się z kwestią, w jakim stopniu badanie dwuetapowe może nadal rościć sobie prawo do ważności w świetle procesów politycznych w Polsce. Sąd odsyłający zastanawiał się w szczególności, w jakim stopniu ma tu znaczenie fakt, że w Polsce Krajowa Rada Sądownictwa uczestniczy w powoływaniu sędziów, choć w przeważającej mierze składa się ona z członków reprezentujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą. Również w tym przypadku Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹⁷ potwierdził konieczność przeprowadzenia dwuetapowego badania, podkreślając cele Decyzji ramowej Rady UE w sprawie ENA, a mianowicie cel zwalczania bezkarności. Nie przesądzając o wyniku pierwszego etapu badania, Europejski Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował, jakie aspekty uznał za szczególnie istotne w niniejszej sprawie i które rzucają światło na funkcjonowanie systemu

¹⁵ Sędzia Trybunału Konstytucyjnego RP od 2022 r.

¹⁶ Wyrok ETS z 17.12.2020 r., sygn. akt C-354/20 PPU, pkt 64.

¹⁷ Wyrok ETS v. 22.02.2022, sygn. akt C-562/21 PPU.

sądowego państwa członkowskiego wydającego ENA. Należą do nich w szczególności: wniosek Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący wszczęcia postępowania sankcyjnego wobec Polski za poważne naruszenie wartości określonych w art. 2 TUE, a także orzecznictwo konstytucyjne państwa członkowskiego wydającego ENA, które kwestionuje nadrzędność prawa Unii, wiążący charakter Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz wiążący charakter wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które badają zgodność przepisów tego państwa członkowskiego dotyczących organizacji jego systemu sądowniczego, w szczególności powoływania sędziów, z prawem Unii i Europejską Konwencją Praw Człowieka. W przypadku badania drugiego etapu Europejski Trybunał Sprawiedliwości ponownie podkreślił odpowiedzialność stron za przedstawienie konkretnych dowodów na to, że systemowe lub ogólne braki aparatu sądownictwa, stwierdzone w etapie pierwszym, rzeczywiście mają wpływ na konkretną sprawę indywidualną. Szczególnie w odniesieniu do informacji o trybie powołania danego sędziego jest to wysoka poprzeczka, gdyż uzyskanie takich informacji będzie dla osoby zainteresowanej zawsze związane z trudnościami. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wziął to pod uwagę i uznał, że jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy ma powody, by na podstawie informacji dostarczonych przez daną osobę co najmniej przypuszczać, że w konkretnym przypadku możliwe jest naruszenie podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego, to organ ten zobowiązany jest do podjęcia dialogu z organem wydającym nakaz zgodnie z art. 15 ust. 2 Decyzji ramowej Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie ENA, a także do zwrócenia się o dodatkowe informacje. Jeżeli wniosek ten pozostanie bezskuteczny, Europejski Trybunał Sprawiedliwości uważa, że okoliczność ta może być również uwzględniona przy badaniu w drugim etapie. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa, Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że nie można odmówić wydania danej osoby tylko dlatego, że tożsamość sędziów, którzy mogą być zaangażowani w sprawę karną danej osoby, nie jest znana w momencie podejmowania decyzji o wydaniu, lub dlatego, że sędziowie ci mają podobno być mianowani na wniosek organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa.

Jak pokazuje choćby wspomniany wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2002 r.¹⁸, organ sądowy wykonujący nakaz musi pokonać „wysokie poprzeczki”, aby odmówić wykonania ENA wbrew relacji zasada-wyjątek określonej w Decyzji ramowej Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie ENA. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nakłada przy tym w szczególności na osobę, której dotyczy ekstradycja, wysokie wymagania uzasadnienia swojego wniosku i pozostawia ostatecznie organowi wykonującemu nakaz trudną do wy-

¹⁸ Wyrok ETS v. 22.02.2022, sygn. akt: C-562/21 PPU.

ważenia decyzję, czy istnieją wystarczające podstawy do uzasadnienia zawieszenia wykonania nakazu aresztowania. Jednak powściągliwa, niemal dyplomatyczna taktyka Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w jego orzeczeniach w tej sprawie staje się zrozumiała, gdy uświadomimy sobie dylemat, w jakim znalazł się Trybunał: z jednej strony generalne wstrzymanie wykonywania ENA pochodzących z Polski mogłoby być co najwyżej realizowane jako sankcja w ramach procedury z art. 7 TUE. Niezbędny do tego warunek jednomyślności w Radzie Europejskiej przewidziany w art. 7 ust. 2 TUE nie może być w praktyce podważany przez orzecznictwo, które odmawiałoby ważności ENA pochodzącym z Polski bez dalszego badania. Z drugiej strony, wszczęcie przeciwko Polsce postępowania w sprawie praworządności ukazuje, że istnieją poważne wątpliwości co do gwarancji rzetelnego procesu w przypadku ekstradycji do Polski i że interesy osób, których dotyczą ENA, muszą być w tym kontekście szczególnie uwzględnione¹⁹.

Traktowanie dwuetapowego badania w orzecznictwie niemieckim

W Niemczech, stosując dwustopniowe badanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wydano już decyzje odmawiające ekstradycji do Polski ze względu na polskie reformy sądownictwa.

Przykładowo wiosną 2020 r. Wyższy Sąd Krajowy w Karlsruhe²⁰ odmówił ekstradycji obywatela polskiego do jego ojczyzny. W tym konkretnym przypadku aresztowany domniemany oszust twierdził, że „dwóch wpływowych obywateli polskich” przekupiło świadków i kazało go pobić. Według Wyższego Sądu Krajowego w Karlsruhe o tym, czy ten zarzut jest prawdziwy, czy nie, powinien zdecydować polski sąd, dokonując oceny dowodów oraz wiarygodności świadków. Jednak obecna „reforma sądownictwa” – zdaniem Wyższego Sądu Krajowego w Karlsruhe – uzasadnia już obecnie „wysokie prawdopodobieństwo” niedopuszczalności ekstradycji. Istotne dla praktyki jest również to, że w ocenie Senatu Wyższego Sądu Krajowego badanie zasady rzetelnego procesu jest właściwe tylko wtedy, gdy osoba ścigana podnosi również grożące jej naruszenie praw w formie uzasadnionej, tj. z wystarczająco szczegółowym uzasadnieniem (zob. też wyr. ETS z 25.7.2018 – sygn. akt C-216/18, pkt 60; postanowienie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.2015 – sygn. akt 2 BvR 2735/14, pkt 50 i n.).

¹⁹ Por. na całość J. Geneuss, A. Werkmeister, *op. cit.*, s. 116.

²⁰ Oberlandesgericht (OLG) Karlsruhe, postanowienie z 17.02.2020 r., sygn. akt Ausl 301 AR 156/19, BeckRS 2020, 1720; z uwagami adwokat dr Anny Oehmichen z kancelarii Knierim & Kollegen Rechtsanwälte w Moguncji.

W innym postanowieniu z dnia 27.11.2020 r.²¹ Wyższy Sąd Krajowy w Karlsruhe dostrzegł rzeczywiste przesłanki, że osoba, której dotyczy polski wniosek o ekstradycję, w razie jego wykonania byłaby narażona na realne ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu. Wbrew zaleceniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, sąd przyjął bez dalszego badania stanu faktycznego, że w chwili podejmowania decyzji, ze względu na rozwój sytuacji w kontekście reformy sądownictwa w Polsce, istniało wysokie prawdopodobieństwo, że ekstradycja ściganego do Polski w celu postępowania karnego będzie niedopuszczalna. Ponadto nie można było przyjąć, że dalsze informacje, o które należałoby zwrócić się do władz polskich, dotyczące stanu postępowania lub grożących sankcji wobec sędziów i prokuratorów w kontekście reformy sądownictwa, mogłyby uzasadniać inną ocenę prawną. Z kolei fakt, że zainteresowany był obywatelem niemieckim mieszkającym wraz z rodziną w Niemczech i że od samego początku poddał się postępowaniu ekstradycyjnemu, które nie dotyczyło przestępstw kapitałowych, sąd uznał za okoliczność o takim znaczeniu, że ekstradycja została wykluczona.

O dopuszczalności ekstradycji w celu ścigania karnego do Polski na podstawie ENA decydował ostatnio również Wyższy Sąd Okręgowy w Braunschweigu w postanowieniu z 21 marca 2022 r. [sygn. akt: 1 AR (Ausl.) 3/22]. W tym przypadku sąd doszedł z kolei do wniosku, że nie istnieją poważne rzeczowe przesłanki dla istnienia realnego ryzyka naruszenia podstawowego prawa do rzetelnego procesu w przypadku ekstradycji do Polski. Zgodnie z decyzją sądu, argumenty wnioskodawcy ograniczyły się jedynie do ogólnikowych stwierdzeń dotyczących sytuacji politycznej w Polsce i były niewystarczające, aby faktycznie uzasadnić wstrzymanie wykonania nakazu aresztowania w konkretnej sprawie.

Z powyższych przykładów wynika, że sądy niemieckie, realizując orzecznictwo Trybunału Europejskiego, badają każdą ze spraw indywidualnie, nie przesądzając z góry o rezultacie badania, a w konsekwencji orzekając w tej kwestii różnorodnie.

**Zależność wykonawcza niemieckich prokuratur
poprzez ministerialne prawo do wydawania poleceń –
Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
z dnia 27 maja 2019 r.**

Również w Niemczech należało zgodzić się z zarzutem braku niezależności w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, konkretnie w związku z wydawaniem ENA. W wyroku z dnia 27 maja 2019 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł²²,

²¹ Oberlandesgericht (OLG) Karlsruhe, postanowienie z dnia 27.11.2020 r., sygn. akt Ausl 301 AR 104/19.

²² Wyrok ETS v. 27.05.2019 r., sygn. akt C-508/18.

że prokuratury mogą być co do zasady „organami sądowymi wydającymi” ENA w rozumieniu art. 6 ust. 1 Decyzji ramowej Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r., ponieważ termin ten nie ogranicza się do sędziów lub sądów państwa członkowskiego, lecz należy go rozumieć jako obejmujący również organy zaangażowane w wymierzanie sprawiedliwości w sprawach karnych w danym państwie członkowskim. Nie dotyczy to jednak prokuratur w Niemczech, gdyż istnieje ryzyko, że w kontekście wydawania decyzji o wydaniu ENA podlegają one bezpośrednio lub pośrednio zarządzeniom lub indywidualnym poleceniom władzy wykonawczej z uwagi na zewnętrzne prawo do wydawania poleceń zawarte w §§ 146 i 147 niemieckiej Ustawy o ustroju sądów powszechnych (*Gerichtsverfassungsgesetz, GVG*), co oznacza, że niemiecka prokuratura nie jest wystarczająco niezależna przy wydawaniu ENA. Dzieje się tak pomimo iż niemieckie prokuratury zobowiązane są do obiektywizmu i dlatego zawsze muszą badać również okoliczności odciażające oskarżonego.

Decyzja ta spotkała się z niezrozumieniem części niemieckich praktyków prawa, zwłaszcza wobec faktu, że ENA nie jest nakazem do bezpośredniego wykonania, lecz ostatecznie transgranicznym instrumentem poszukiwawczym i egzekucyjnym²³: do czasu wydania orzeczenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości²⁴, po wydaniu krajowego nakazu aresztowania prokuratura wydawała ENA, aby następnie umieścić daną osobę w wykazie osób przeznaczonych do aresztowania w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS)²⁵. Badanie treści, w szczególności pod kątem istnienia podstaw do aresztowania i proporcjonalności w danym przypadku, przeprowadzają już niemieckie sądy odpowiedzialne za wydawanie krajowych nakazów aresztowania. Europejski Trybunał Sprawiedliwości słusznie jednak wskazał w ww. orzeczeniu, że system ENA obejmuje dwustopniową ochronę praw proceduralnych i podstawowych, których nie można odmówić osobie, której dotyczy wnioszek. Oprócz analizy przeprowadzonej już przy wydawaniu krajowego nakazu aresztowania organ sądowy odpowiedzialny na mocy prawa krajowego za wydanie ENA ocenia następnie w szczególności, czy spełnione zostały warunki wymagane do jego wydania oraz czy jego wydanie było proporcjonalne w świetle specyfiki danej sprawy.

W Niemczech natychmiastową reakcją na to orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości było pozyskanie przez prokuratury dla ok. 5000 niewykonanych jeszcze ENA aresztowania legitymujących postanowień sądowych.

²³ Meyer, [w:] *Rechtshilferecht in Strafsachen*, red. K. Ambos, S. König, P. Rackow, Baden-Baden 2020, cz. 2, nr 756.

²⁴ Wyrok ETS v. 27.05.2019 r., sygn. akt C-508/18.

²⁵ Podobny do tzw. międzynarodowego nakazu aresztowania (lub *red notice*), który umożliwia wystawienie nakazu zatrzymania na całym świecie za pośrednictwem INTERPOL-u.

Ograniczenie ministerialnego prawa do wydawania poleceń prokuratorom: długotrwały proces

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie było jednak początkiem, lecz jednym z ogniw w długim łańcuchu starań na szczeblu europejskim o wyeliminowanie istniejącego w Republice Federalnej Niemiec uzależnienia prokuratur od ministerialnego prawa do wydawania poleceń. Już w 2009 r. Rada Europy w swojej rezolucji wezwała Niemcy do zniesienia możliwości korzystania z ministerialnego prawa do wydawania prokuraturom poleceń w zakresie poszczególnych postępowań²⁶. Po upływie sześciu lat bez zmiany sytuacji, Grupa Państw Przeciw Korupcji (GRECO) Rady Europy wezwała Niemcy do rozważenia zniesienia prawa do wydawania poleceń prokuratorom²⁷. Zalecenie to zostało następnie przeanalizowane przez niemieckie Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów, z uwzględnieniem opinii niemieckich krajów związkowych (Bundesländer) oraz grup zawodowych i grup społecznych, a także wyników prac komisji składającej się z przedstawicieli federacji niemieckiej i poszczególnych krajów związkowych (Bund-Länder-Kommission), której zadaniem było przeanalizowanie autonomii w zakresie wymiaru sprawiedliwości w Europie. Postanowiono nie realizować zalecenia poprzez zniesienie prawa do wydawania poleceń, ale poprzez stworzenie „odpowiednich gwarancji przejrzystości i rzetelności”. Wspomniana wyżej Komisja nie dostrzegła potrzeby reformy, a większość krajów związkowych nie widziała potrzeby działania, ponieważ zewnętrzne prawo do wydawania prokuratorom indywidualnych poleceń w praktyce jest rzadko stosowane, a przede wszystkim ograniczone było już samą zasadą legalności. Ponadto wyrażono wątpliwości konstytucyjne w odniesieniu do zniesienia prawa do wydawania poleceń, ponieważ za działalność prokuratury przed parlamentem odpowiada minister sprawiedliwości danego kraju związkowego²⁸.

Raport Unii Europejskiej o stanie państwa prawa 2020²⁹ poruszył jednak poważniejszą kwestię ponownie i wskazał uwarunkowanie niezależności niemieckich

²⁶ Punkt 5.4.3 rezolucji 1685 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 30.09.2009 r., <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17778&lang=en> [dostęp: 19.04.2023].

²⁷ Evaluation Report Germany – Fourth Evaluation Round v. 28.01.2015, s. 66, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>. [dostęp: 19.04.2023].

²⁸ IV runda ewaluacyjna, Sprawozdanie z realizacji, Niemcy 24.03.2017 r., s. 14, <https://rm.coe.int/vierte-evaluierungsrunde-korruptionspravention-in-bezug-auf-abgeordnet/168072fd67> [dostęp: 19.04.2023].

²⁹ Sprawozdanie o stanie państwa prawa 2020, dostępne we wszystkich językach UE, zawierając przegląd sytuacji w zakresie praworządności w Unii Europejskiej. W 27 rozdziałach poświęconych poszczególnym krajom przedstawiono najważniejsze wydarzenia dotyczące praworządności w każdym z państw członkowskich. Obejmuje ona cztery filary: system sądownictwa, prawne ramy

prokuratorów jako słaby punkt niemieckiego wymiaru sprawiedliwości. Komisarz UE Věra Jourová ujęła to w skrócie: „To wyraźna słabość. Ministrowie sprawiedliwości są politykami, więc pokusa wywierania przez nich wpływów politycznych jest duża”³⁰.

Po wydaniu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości ww. wyroku, niemieccy Prokuratorzy Generalni w krajach związkowych i Federalny Prokurator Generalny sformułowali w dniu 11 listopada 2020 r. uchwałę w sprawie propozycji zmiany niemieckiej Ustawy o ustroju sądów powszechnych (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG) w celu zreformowania prawa do wydawania poleceń prokuratorom. W uchwale tej domagali się w szczególności wyraźnego wskazania w Ustawie o ustroju sądów powszechnych zasady legalności jako granicy prawa do wydawania poleceń oraz zakazu pozasądowych względów. Polecenia zewnętrzne również powinny być wydawane na piśmie i dokładnie uzasadnione³¹.

W styczniu 2021 r. opublikowany został projekt ustawy niemieckiego Federalnego Urzędu Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów o wzmocnieniu niezależności prokuratur i współpracy prawnocarnej z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z sugestiami niemieckich Prokuratur Naczelnych w krajach związkowych i Federalnej Prokuratury Generalnej projekt ustawy stanowi, że pouczenia muszą przestrzegać zasady legalności z § 152 ust. 2 niemieckiego Kodeksu postępowania karnego i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy istnieje możliwość swobodnej oceny pod względem faktycznym lub prawnym albo gdy przewidziana jest swoboda działania. Ponadto, zgodnie z projektem, pouczenia dotyczące decyzji w myśl części od ósmej do jedenastej oraz trzynastej Ustawy o międzynarodowej pomocy wzajemnej w sprawach karnych³² uznaje się za generalnie niedopuszczalne.

Projekt nie spełnia jednak mimo wszystko w całości postulatów stowarzyszeń sędziowskich, które domagały się kompleksowej reformy, a przede wszystkim daleko idącego zniesienia prawa do wydawania poleceń w poszczególnych sprawach. Ponadto, planując zniesienie prawa do wydawania poleceń jedynie w odniesieniu do zadań współpracy sądowej w Unii Europejskiej, projekt pomija strukturalne

dla walki z korupcją, pluralizm mediów i inne kwestie instytucjonalne związane z podziałem władzy. Raporty krajowe dotyczące Polski i Niemiec zob. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_de#documents [dostęp: 19.04.2023].

³⁰ <https://www.lto.de/recht/justiz/j/eu-kommission-rechtsstaat-deutschland-justiz-weisung-unabhaengigkeit-ungarn-polen-europa> [dostęp: 19.04.2023].

³¹ https://generalstaatsanwaltschaft-celle.niedersachsen.de/download/161420/Beschluss_der_deutschen_Generalstaatsanwaeltinnen_und_Generalstaatsanwaelte_sowie_des_Generalbundesanwalts_zu_einem_Vorschlag_fuer_eine_Aenderung_des_GVG_zur_Reform_des>Weisungsrechts_vom_11.11.2020.pdf&cved=2ahUKEwiL2oL2k4P4AhUKiv0HHdh2BoMQFnoECAYQA&cusg=AOvVaw1EU-n3PKupHCnTFA1D7w3r [dostęp: 19.04.2023].

³² Dotyczy to w szczególności ekstradycji, tranzytu i pomocy w egzekwowaniu postanowień sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym egzekwowanie ENA.

powiązania między krajowym postępowaniem karnym w Niemczech a europejską wzajemną pomocą prawną: ponieważ warunkiem wydania ENA jest przedłożenie krajowego nakazu aresztowania, każde polecenie na szczeblu krajowym wpływa pośrednio również na decyzję o wniesieniu lub niewniesieniu wniosku o wydanie ENA. W międzyczasie różne grupy zainteresowanych złożyły oświadczenia w sprawie projektu ustawy. Z zadowoleniem przyjmują one fakt, że kwestia ta jest obecnie poruszana, ale nie wszyscy są przekonani co do zakresu zamierzonych zmian. Na przykład Niemieckie Stowarzyszenie Sędziów postrzegало częściowe ograniczenie prawa do wydawania instrukcji zewnętrznych w dziedzinie pomocy sądowej jedynie jako pierwszy krok w kierunku przywrócenia całkowitej zdolności niemieckich prokuratorów do działania na szczeblu europejskim, podczas gdy niemiecka Federalna Izba Adwokacka, wręcz przeciwnie, zaklasyfikowała proponowaną ustawę jako wykraczającą daleko poza to, co było konieczne, i jako niepotrzebną w niektórych jej treściach. Nie wiadomo jeszcze, kiedy proces legislacyjny zostanie zakończony i czy zmiany dotyczące prawa do wydawania poleceń prokuraturom w poszczególnych sprawach ostatecznie spełnią wymogi orzecznictwa europejskiego.

Wniosek

Czy w Unii Europejskiej stosuje się dwie różne miary, inną w odniesieniu do reformy sądownictwa w Polsce, a inną w odniesieniu do Niemiec, gdzie nadal oczekuje się na zniesienie ministerialnego prawa do wydawania poleceń i to bez konkretnych działań ze strony UE? Polski premier Mateusz Morawiecki oskarżył zresztą Unię Europejską o szantaż, broniąc podczas debaty w Parlamencie Europejskim w październiku 2021 r. orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego nadrzędność prawa unijnego³³.

Zasadnicza różnica polega na przedmiocie kontrowersji prawnych. Istnienie sporów dotyczących obowiązków prawnych wynikających z prawa europejskiego oraz kształtowania prawa krajowego w krajach członkowskich są same w sobie pożądane i istotne dla ujawniania braków oraz sprzeczności w systemie unijnym. Ostatecznie służą one także dalszemu rozwojowi niemającej porównywalnego modelu wspólnoty państw. Postępowania o naruszenie przepisów w odniesieniu do państw członkowskich są na porządku dziennym: na koniec 2020 r. przed Komisją Europejską toczyło się 1786 takich spraw. Spośród 903 nowych postępo-

³³ <https://www.spiegel.de/ausland/polen-wirf-eu-erpressung-vor-a-bbbdc3f6-5010-4f7f-a4a7-fe93edf60d4b> [dostęp: 19.04.2023].

wań wszczętych w 2020 r. najwięcej nie dotyczyło zresztą Polski, lecz Hiszpanii³⁴, przy czym nie przyciągnęło to szczególnej uwagi opinii publicznej czy polityków. Jeśli jednak, tak jak w przypadku Polski, z powodu całego zestawu reform zagrożona zostaje praworządność, a tym samym jeden z fundamentów UE, to trzeba reagować zdecydowanie i konsekwentnie, wykorzystując wszelkie środki prawne. Nie można wtedy już przyjąć, że reformy danego państwa nadal mają na uwadze przestrzeganie porządku wartości ustanowionego dla państw członkowskich w art. 2 TUE. Jednak akceptacja tego porządku wartości jest warunkiem członkostwa w UE i korzystania z jej dobrodziejstw. Bez takiej akceptacji zagrożone jest istnienie Unii Europejskiej. Osłabianie tej wspólnoty wartości poprzez ustępstwa wobec poszczególnych państw członkowskich, aby nie zagrażać Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie, to zła droga.

Literatura

- Geneuss J., Werkmeister A., *Faire Strafverfahren vor systemisch abhängigen Gerichten?*, „Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft” 2020, 132 (1), s. 102-132.
- Graat J., *The European Arrest Warrant and EU Citizenship: EU Citizenship in Relation to Forseeability Problems in the Surrender Procedure*, Heidelberg 2022.
- Klimek L., *European Arrest Warrant*, Heidelberg 2015.
- Rechtshilferecht in Strafsachen*, red. K. Amboss, S. König, P. Rackow, Baden-Baden 2020.

³⁴ Zob. sprawozdanie roczne za rok 2020 dotyczące monitorowania stosowania prawa UE, dostępne na stronie https://commission.europa.eu/publications/2020-annual-report-monitoring-application-eu-law_en