



Warszawa, dnia 7 maja 2018 r.

**DO PREZESA I CZŁONKÓW
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**ODPOWIEDŹ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

na wezwanie do udzielenia informacji w trybie art. 109 § 3 regulaminu postępowania
w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie

C-216/18 PPU *Minister for Justice and Equality* (sąd krajowy: **High Court – Irlandia)**

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej: Bogusław Majczyna

Adres do doręczeń: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580
Warszawa – POLSKA

I. Uwagi wstępne

1. Zasada wzajemnego zaufania jest jedną z zasad konstytucyjnych Unii Europejskiej. Zasada ta jest podstawą wzajemnego uznawania, będącego „kamieniem węgielnym” przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Europejski nakaz aresztowania (ENA), przewidziany w decyzji ramowej¹, stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania².
2. W opinii 2/13³, dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) stwierdził:

(168) Taka konstrukcja prawna [tzn. konstrukcja prawa Unii] opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane.

(191) (...) zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie (...).

¹ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.7.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, str. 34).

² Patrz motyw 6 preambuły decyzji ramowej.

³ Opinia Trybunału z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 168 i 191.

3. W tym miejscu warto też z pewnością przywołać opinię Prezesa TSUE Koena Lenaerts⁴:
(...) since the principle of mutual trust defines the legal structure of the EU, any limitation on that principle may not give rise to a constant state of mistrust between the Member States as this would lead to the fragmentation of the AFSJ: limitations on that principle must remain exceptional and, where applicable, must operate with a view to restoring trust in the future, instead of destroying it forever.
4. W tym kontekście – szanując prawo każdego sądu państwa członkowskiego do zadania TSUE pytań, jakie uznaje za stosowne – Polska z wielką przykrością przyjmuje stanowisko sądu irlandzkiego, które w sposób generalny i bardzo daleki od wyważenia kwestionuje istnienie samych podstaw, na których opiera się wzajemne zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi. Stanowisko to można streścić następująco: nie wiążą nas już wspólne wartości, nie ma więc między nami miejsca ani na wzajemne zaufanie ani (w konsekwencji) na wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych; w tej sytuacji nie ma też potrzeby ani nawet możliwości (por. pkt 51 odesłania) wykazywania, że wydanie osoby ściganej naruszy jakieś konkretne prawa tej osoby (takie jak prawo do rzetelnego procesu), ponieważ wystarczy konstatacja, że osoba ta zostałaby wydana do „państwa bezprawia”.
5. Polska fundamentalnie nie zgadza się z podejściem sądu irlandzkiego. Jak to zostanie wykazane powyżej, podejście to opiera się na szeregu błędnych przesłanek, zaś jego akceptacja zniszczyłaby wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi.

II. Uwagi w kwestii ustaleń poczynionych przez sąd irlandzki oraz zasady lojalnej współpracy

6. Należy zauważyć, że sąd irlandzki poczynił swoje ustalenia dotyczące rzekomego naruszenia zasad praworządności w Polsce wyłącznie w oparciu o treść uzasadnionego wniosku Komisji z dnia 20 grudnia 2017 r. (COM(2017) 835 final). Treść tego wniosku (i tylko jego) została obszernie przytoczona w pkt 5-28 odesłania. Również odwołania do opinii Komisji Weneckiej zostały zaczerpnięte tylko z treści uzasadnionego wniosku Komisji (por. 8 i 20 odesłania). Sąd irlandzki nie poczynił w istocie żadnych własnych ustaleń co do charakteru i celu reform sądownictwa wprowadzanych w Polsce, ich skutków oraz ewentualnego wpływu na niezależność sądów i na standardy postępowania karnego, czy też ogólniej – na stan praworządności.
7. Sąd irlandzki ograniczył się więc do bezkrytycznego powtórzenia zarzutów formułowanych przez Komisję, które przyjął w całości za swoje. Potwierdzają to pkt 4 i 26 odesłania, gdzie sąd irlandzki stwierdził, że „nie podawano w wątpliwość prawdziwości informacji zawartych w uzasadnionym wniosku Komisji ani opiniach Komisji Weneckiej w zakresie zmian legislacyjnych w Polsce” oraz że przyjmuje on, iż dokumenty te „przedstawiają konkretne, aktualne, obiektywne i wiarygodne informacje o sytuacji zagrożenia w Polsce”.
8. Polska zwraca jednak uwagę, że uzasadniony wniosek Komisji – choć zawiera pewną część faktograficzną – to jednak składa się przede wszystkim z ocen, w szczególności ocen krytykujących różne aspekty zmian wprowadzanych w polskim sądownictwie. Oceny te, wbrew założeniu przyjętemu przez sąd irlandzki, są jak najbardziej subiektywne (co wynika z

⁴ Koen Lenaerts – *La vie après l'avis: exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, Common Market Law Review 54: 805-840, 2017, str. 821.

ich istoty) oraz są kwestionowane przez Polski rząd. Komisja w tym sporze jest bowiem stroną – nie zaś bezstronnym arbitrem.

9. Jeżeli zatem sąd irlandzki traktuje uzasadniony wniosek Komisji jako dowód (w istocie jedyny) w sprawie stanu praworządności w Polsce, to wiarygodność tego dowodu powinna zostać poddana krytycznej ocenie, co wymagało – właśnie zgodnie z prawem do rzetelnego procesu, a także z zasadą lojalnej współpracy – zasięgnięcia stanowiska polskich władz, jako bezpośrednio zainteresowanych.
10. Sąd irlandzki nie zechciał jednak na żadnym etapie postępowania podjąć dialogu z polskimi władzami, po to aby wyjaśnić swoje wątpliwości co do stanu praworządności w Polsce, lub choćby po to, aby skonfrontować odmienne stanowiska i uzyskać bardziej wszechstronny ogląd sprawy. Ta wyjątkowa niechęć do podjęcia jakiegokolwiek dialogu ze stroną polską przebija też wyraźnie z pytań, które opierają się na założeniu, że zasięgnięcie informacji od organu sądowego wydającego ENA nie ma w istocie sensu (por. 56 odwołania). Jest zdumiewające, że sąd irlandzki czyni ustalenia co do „złamania praworządności w Polsce” bez zapoznania się z treścią ustaw reformujących sądownictwo w Polsce, bez wiedzy co do celu tych reform oraz co do sytuacji polskiego sądownictwa, wreszcie bez najmniejszej chęci, aby chociażby wysłuchać stanowiska polskiego Rządu w tej kwestii.
11. Co więcej, sąd irlandzki nie ma też pełnej wiedzy na temat przebiegu dialogu pomiędzy Polską a Komisją, który jest procesem dynamicznym. Sąd irlandzki zrelacjonował tylko pewien etap tego dialogu (odzwierciedlony w uzasadnionej opinii Komisji), pomimo że od tego czasu dialog ten poczynił postępy i wpływa (w pewnym zakresie) na kształt reformy sądownictwa w Polsce.
12. W wyniku tego dialogu w dniu 12 kwietnia 2018 r. uchwalona została ustawa realizująca część postulatów Komisji⁵. Zwiększa to szanse na polubowne zakończenie sporu i wycofanie uzasadnionego wniosku, złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. W szczególności nowa ustawa uzależnia odwołanie prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości od opinii organu samorządu sędziowskiego lub Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto ustawa ta przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa dotychczasowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości w zakresie wyrażania zgody na kontynuowanie służby sędziowskiej po osiągnięciu przez sędziego sądu powszechnego wieku emerytalnego. W dniu 12 kwietnia 2018 r. została również uchwalona ustawa umożliwiająca opublikowanie wydanych z naruszeniem prawa wyroków Trybunału Konstytucyjnego, o czym mowa jest w pkt 11 odesłania⁶.
13. Należy zatem stwierdzić, że ustalenia poczynione przez sąd irlandzki co do stanu praworządności w Polsce nie są oparte ani na obiektywnych, ani na wszechstronnych, ani też na aktualnych informacjach. Są one fragmentaryczne, oparte na jednym dokumencie pochodzącym od jednej strony sporu dotyczącego praworządności (Komisji) i zawierającym jej subiektywne stanowisko, bez zapoznania się ze stanowiskiem drugiej strony (Polski), w dodatku na dokumencie, który traci na aktualności wraz z postępami w dialogu prowadzonym przez Polskę z Komisją

⁵ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

III. Uwagi w kwestii konkluzji, jakie sąd odsyłający wywiódł z uzasadnionego wniosku Komisji

14. Polska zwraca ponadto uwagę, że sąd irlandzki – opierając się na treści uzasadnionego wniosku Komisji – wywiódł z tego dokumentu konkluzje, do których dokument ten absolutnie nie uprawnia.
15. Należy mieć na względzie, że uzasadniony wniosek został złożony przez Komisję na podstawie art. 7 ust. 1 TUE i jego przesłanki są jasno określone w tym postanowieniu. Komisja wnioskuje zatem do Rady o stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności, nie wnioskuje zaś o stwierdzenie istnienia poważnego i stałego naruszenia przez Polskę zasad praworządności (taki wniosek Komisja mogłaby złożyć do Rady Europejskiej na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, czego wszakże nie uczyniła). Komisja uważa zatem, że istnieje jedynie wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności. Ryzyko takie – ze swej istoty – odnosi się do przyszłości, nie zaś do stanu obecnego. Zatem obecnie, w ocenie samej Komisji, nie istnieje w Polsce stan poważnego naruszenia zasady praworządności.
16. W konsekwencji konkluzje sądu irlandzkiego są sprzeczne z uzasadnionym wnioskiem Komisji – choć sąd ten oparł się na treści tego wniosku i nie dokonał żadnych własnych ustaleń. Podczas gdy Komisja uważa, że istnieje ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności, sąd irlandzki uważa, że takie naruszenie już nastąpiło.
17. Warto przy tym zauważyć, że większość reform sądownictwa, krytykowanych przez Komisję, weszła w życie niedawno lub jest dopiero wprowadzana. Nawet będąc krytycznym wobec tych reform, nie sposób przyjąć, że spowodowały one poważne naruszenie praworządności niezwłocznie po wejściu w życie (lub nawet przed wejściem w życie). Ocena skutków tych reform z pewnością wymagać będzie pewnego czasu. *Nota bene* sąd irlandzki nie był w stanie przedstawić ani jednego przypadku naruszenia praw osób oskarżonych, które byłoby skutkiem wprowadzanych reform.

IV. Uwagi w kwestii sankcji, jakie sąd irlandzki chciałby zastosować w stosunku do Polski

18. Należy zauważyć, że sąd irlandzki idzie znacznie dalej niż Komisja nie tylko w swoich konkluzjach co do stanu praworządności w Polsce, ale również w swoich postulatach dotyczących sankcji. Otóż zdaniem sądu irlandzkiego sam uzasadniony wniosek Komisji, a więc samo wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, uzasadnia zawieszenie stosowania mechanizmu ENA w stosunkach z Polską.
19. Takie postulaty nie znajdują jednak żadnego oparcia w przepisach decyzji ramowej, a co więcej, są wyraźnie sprzeczne z tą decyzją, oraz zapadłym na jej gruncie orzecznictwem TSUE. Ich akceptacja doprowadziłaby przy tym do dekompozycji zasady wzajemnego zaufania, która jest podstawą wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń w Unii.
20. Zgodnie z motywem 10 preambuły decyzji ramowej:

Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między Państwami Członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z Państw Członkowskich zasad

określonych w art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, ustalonego przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 wymienionego Traktatu ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2.⁷

21. Jak wskazał rzecznik generalny Yves Bot w opinii w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*⁸:

Zastrzegając wyłącznie dla Rady Europejskiej możliwość zawieszenia mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania poprzez mechanizm sankcji przewidziany w art. 7 ust. [3] UE, prawodawca Unii zamierzał bardzo wyraźnie ograniczyć ten przypadek i wyraźnie nie chciał pozostawić wykonującym nakaz organom sądowym możliwości odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania w takich okolicznościach.

22. Jediną podstawą systematycznego zawieszenia mechanizmu ENA jest więc decyzja Rady, podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 TUE. Jednak w przypadku Polski bynajmniej nie znajdujemy się obecnie na etapie stosowania sankcji na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, lecz na etapie wniosku Komisji złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Inaczej mówiąc, znajdujemy się dopiero na początku procedury przewidzianej w art. 7 TUE, nie zaś na jej nieszczęśliwym końcu. Zastosowanie sankcji na podstawie art. 7 ust. 3 TUE musiałoby zostać poprzedzone szeregiem wcześniejszych kroków i decyzji, do których droga jest bardzo daleka, takich jak: stwierdzenie przez Radę wyraźnego ryzyka naruszenia zasad praworządności i wydanie zaleceń (art. 7 ust. 1 akapit pierwszy), regularne badanie sytuacji przez Radę (art. 7 ust. 1 akapit drugi), wniosek Komisji o stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia zasad praworządności, stwierdzenie przez Radę Europejską takiego naruszenia, po wcześniejszym wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia uwag (art. 7 ust. 2).
23. Gdyby samo wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE mogło skutkować zawieszeniem mechanizmu ENA, możliwość taka zostałaby przewidziana w motywie 10. Możliwość taka nie tylko nie została tam jednak przewidziana, ale motyw ten zastrzegł bardzo wyraźnie, że „jedynie” stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia zasad praworządności upoważnia do zawieszenia tego mechanizmu. Wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE nie zostało też wymienione wśród obligatoryjnych bądź fakultatywnych podstaw odmowy wykonania ENA w przepisach decyzji ramowej.
24. Sankcje, które postuluje sąd irlandzki, polegające na wprowadzeniu dodatkowej podstawy do zawieszenia mechanizmu ENA już w przypadku wszczęcia procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE, oznaczałyby obejście decyzji ramowej oraz naruszenie równowagi pomiędzy zasadą wzajemnego zaufania a ochroną praw podstawowych. Należy jeszcze raz podkreślić, że stanowisko sadu irlandzkiego opiera się wyłącznie na treści uzasadnionego wniosku Komisji i nie stoją za nim żadne stwierdzone przypadki naruszenia praw podstawowych osób oskarżonych w Polsce. Akceptacja tego stanowiska oznaczałaby również, że dalsze etapy procedury przewidzianej w art. 7 TUE stały się bezprzedmiotowe. Cele tej procedury, opartej na dialogu państw członkowskich i instytucji unijnych, nie mogłyby zostać osiągnięte.

⁷ Należy mieć na względzie, że motyw 10 odwołuje się do numeracji postanowień TUE w brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi przez Traktat z Nicei, które w szczególności polegały na dodaniu w art. 7 nowego ustępu pierwszego, dotyczącego stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasad praworządności. W konsekwencji zawarte w motywie 10 odesłanie do art. 7 ust. 1 należy obecnie odczytywać jako odesłanie do art. 7 ust. 2 TUE, odesłanie do art. 7 ust. 2 – jako odesłanie do art. 7 ust. 3 TFUE, zaś odesłanie do art. 6 ust. 1 – jako odesłanie do art. 2 TUE.

⁸ Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota z dnia 3 marca 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, pkt 87.

V. Uwagi w kwestii dopuszczalności sprawowania przez sądy krajowe rozproszonej kontroli praworządności w państwach członkowskich

25. Ponadto sąd irlandzki nie był w ogóle uprawniony do badania stanu praworządności w Polsce ani do dokonywania jakichkolwiek ocen w tym względzie.
26. Przed wszystkim art. 7 TUE nie przewiduje żadnej roli dla sądów krajowych w badaniu stanu praworządności w państwach członkowskich. Role w tej scentralizowanej procedurze zostały przydzielone wyłącznie instytucjom unijnym (Komisja, Rada i Parlament) oraz państwom członkowskim. *Nota bene* w tym zakresie również jurysdykcja TSUE została ograniczona do kwestii czysto proceduralnych, zgodnie z art. 269 TFUE. TSUE nie posiada zatem jurysdykcji do kontroli merytorycznej decyzji podejmowanych przez Radę lub Radę Europejską na podstawie art. 7 TUE. Tym bardziej sądy krajowe nie są właściwe do dokonywania rozproszonej kontroli praworządności w innych państwach członkowskich.
27. Sądy krajowe nie są ponadto odpowiednio wyposażone do tego, aby dokonywać złożonych ocen wszystkich elementów prawnych i faktycznych, które składają się na stan praworządności w systemach prawnych innych państw członkowskich. Dokonywanie takich ocen wymaga ponadto utrzymywania dialogu z władzami państwa członkowskiego. *Nota bene*, jak już zresztą wskazano wyżej, również sąd irlandzki w istocie nie był w stanie i nie dokonał własnych ocen dotyczących stanu praworządności w Polsce, lecz jedynie powtórzył zarzuty sformułowane w uzasadnionym wniosku Komisji.
28. Wreszcie, dopuszczenie rozproszonej kontroli stanu praworządności w państwach członkowskich przez sądy krajowe innych państw członkowskich pociągałoby za sobą bardzo negatywne skutki dla wzajemnego zaufania w Unii. W takim przypadku mogłoby dojść do sytuacji, gdy sądy krajowe kwestionują spełnianie standardów praworządności w każdym państwie członkowskim, dokonując swoich ocen wedle zróżnicowanych, uznaniowo przyjętych kryteriów⁹, lub w oparciu o różne opinie ciał monitorujących lub opiniujących¹⁰.
29. W takiej sytuacji nie można byłoby wykluczyć, że również sądy polskie mogłyby uznawać Irlandię za państwo niespełniające wymagań praworządności i w rezultacie odmawiać stosowania mechanizmu ENA w stosunkach z tym państwem. Mogłyby one na przykład uważać, że sposób powoływania sędziów w Irlandii (przez Prezydenta na wniosek rządu)¹¹ w żaden sposób nie gwarantuje ich niezależności i uzależnia ich od władzy wykonawczej.
30. W przekonaniu Polski dopuszczenie do sytuacji, w której naruszenie zasad praworządności w danym państwie członkowskim może stwierdzić już nie tylko Rada Europejska w drodze

⁹ Przykładowo, jeżeli chodzi o zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości w stosunku do prokuratury oraz w zakresie mianowania prezesów sądów – w niektórych państwach członkowskich (np. w Austrii) są one znacznie dalej idące niż w Polsce, jak np. w Austrii.

¹⁰ Patrz przykłady negatywnych opinii: GRECO Eval IV Rep (2013) 5E, czy opinia Komisji Weneckiej z 22 grudnia 2010 r. (opinia 587/2010).

¹¹ W Republice Irlandii zgodnie z art. 13 *Court and Court Officers Act of 1995* kandydatów na funkcje sędziów przedstawia rządowi Rada Doradcza ws. Nominacji Sędziowskich (*Judicial Appointments Advisory Board*), licząca od 7 do 10 członków, z których tylko 4 jest sędziami (pozostali to Prokurator Generalny, dwóch prawników praktykujących jako *barrister* i *solicitor* oraz od jednej do trzech osób mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości). Sędziowie nie mają więc zagwarantowanej większości głosów w sprawach nominacji (w odróżnieniu od polskiej Krajowej Rady Sądownictwa). Co więcej, w Irlandii rekomendacje Rady Doradczej nie są dla rządu wiążące – może on zdecydować, że powołani zostaną inne osoby niż te rekomendowane przez tę Radę (rząd zwraca się w tej sprawie do Prezydenta Irlandii, który formalnie powołuje sędziów, ale jest związany wnioskiem rządu). Ponadto w Irlandii o zniesieniu sędziego z urzędu za występki dyscyplinarne nie decyduje sąd dyscyplinarny składający się z sędziów – jak w Polsce, ale ciało polityczne jakim jest parlament irlandzki.

jednomyślniej decyzji zgodnie z traktatową procedurą, ale każdy sąd (czy sędzia) krajowy, pogrzebałoby zatem na zawsze wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i doprowadziło do fragmentacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

VI. Uwagi w kwestii zapewnienia przez sądy krajowe poszanowania praw podstawowych, zgodnie z wyrokiem *Aranyosi i Căldăraru*

31. Polska zauważa, że sądy krajowe – choć nie są uprawnione do kontroli praworządności w państwach członkowskich – są jednak obowiązane do zapewnienia poszanowania praw podstawowych. Obowiązek taki potwierdził TSUE w wyroku *Aranyosi i Căldăraru*¹², stwierdzając równocześnie, że „w wyjątkowych okolicznościach” mogą zostać wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania.
32. Wyrok *Aranyosi i Căldăraru* dotyczył prawa gwarantowanego na mocy art. 4 Karty (i art. 3 EKPC), jakim jest zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania. W kontekście art. 1 ust. 3 decyzji ramowej TSUE zaznaczył w pkt 85 tego wyroku, że przedmiotowy zakaz ma charakter bezwzględny, jako że jest on ściśle związany z poszanowaniem godności człowieka.
33. Nie oznacza to, że ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania nie mogą być stosowane ze względu na ochronę innych praw podstawowych, które nie mają podobnie bezwzględnego charakteru, w tym prawa do rzetelnego procesu. Charakter tych praw należy jednak brać pod uwagę przy ocenie istnienia „wyjątkowych okoliczności”, ze względu na które wprowadzane są ograniczenia.
34. Jeżeli chodzi o prawo do rzetelnego procesu, warto z pewnością odwołać się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), które zostało ostatnio kompleksowo podsumowane w decyzji Wielkiej Izby w sprawie *Harkins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹³. ETPC potwierdził, że do zarzutu naruszenia prawa do rzetelnego procesu należy podchodzić bardzo rygorystycznie, a obecność zwyczajnych nieprawidłowości lub brak zabezpieczeń proceduralnych, nawet jeżeli mogłyby one stanowić samodzielnie podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 6 EKPC, nie jest w tym wypadku wystarczająca. W sprawach ekstradycyjnych konieczne byłoby stwierdzenie złamania podstawowych zasad sprawiedliwego procesu gwarantowanego przez art. 6 EKPC w sposób tak rażący, że równałoby się to z faktycznym zaprzeczeniem oraz zniszczeniem samej istoty praw chronionych Konwencją. Co więcej, ETPC podkreślał w sprawach ekstradycyjnych, że to na skarżących ciąży obowiązek wykazania istnienia rażącego naruszenia prawa do rzetelnego procesu w państwie do którego mieliby zostać wydani¹⁴.
35. Należy podkreślić, że do tej pory ETPC nigdy nie zetknął się ze sprawą, w której ekstradycja naruszałaby art. 6 EKPC (w przeciwieństwie do kilku spraw dotyczących deportacji).
36. Analiza praktyki sądów państw członkowskich w sprawach ekstradycji do państw trzecich, takich jak Chiny i Rosja, jak i orzecznictwa ETPC, wskazuje przy tym, że odmowa ekstradycji następuje w absolutnie wyjątkowych przypadkach, w których istnieje rzeczywiste

¹² Wyrok z dn. 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 82 i 83.

¹³ Decyzja o odrzuceniu skargi nr 71537/14 z dnia 15 czerwca 2017 r.

¹⁴ Wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., *Mamatkulov i Abdurasulovic przeciwko Turcji*, § 82-87, podtrzymane orzeczeniem Wielkiej Izby *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji*, skargi nr 46827/99 i 46951/99; wyrok z dnia 17 stycznia 2012 r., *Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 8139/09, § 261.

uprawdopodobnione dowodowo ryzyko naruszenia praw podstawowych osób ściganych. Ryzyko takie nie jest ustalane przez sądy jedynie w oparciu o ogólną ocenę systemów prawnych tych państw. Akceptacja stanowiska sądu irlandzkiego prowadziłaby więc do paradoksalnej sytuacji, w której poziom zaufania do orzeczeń sądów państw trzecich jest wyższy niż poziom wzajemnego zaufania do orzeczeń sądów państw członkowskich.

37. Test *Aranyosi i Căldăraru* składa się z dwóch warunków (etapów). Po pierwsze należy dowieść istnienia nieprawidłowości, w oparciu o obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane dane. Po drugie należy sprawdzić, czy w konkretnych okolicznościach istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w następstwie przekazania osoba będzie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo naruszenia jej praw.
38. Jak wynika z treści pierwszego pytania, sąd irlandzki przyjmuje założenie, że pierwszy warunek testu *Aranyosi i Căldăraru* został spełniony w okolicznościach obecnej sprawy i chciałby uzyskać wyjaśnienie, czy jest obowiązany do sprawdzenia drugiego warunku.
39. W rzeczywistości jednak, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, jest oczywiste, że żaden z warunków testu *Aranyosi i Căldăraru* nie został spełniony w niniejszej sprawie. Stanowisko sądu irlandzkiego zmierza w istocie do odejścia od tego testu, oraz w ogóle odejścia od zasady wzajemnego zaufania i zastąpienia jej zasadą wzajemnej kontroli systemów sądowych państw członkowskich, opartej na braku zaufania.

VII. Brak istnienia nieprawidłowości dotyczących przestrzegania prawa do rzetelnego procesu w Polsce (pierwszy etap testu *Aranyosi i Căldăraru*)

40. Zdaniem Polski z wyroku *Aranyosi i Căldăraru* jasno wynika, że nieprawidłowości, które uzasadniają ograniczenie zasad wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, muszą bezpośrednio odnosić się do prawa podstawowego, ze względu na ochronę którego takie ograniczenia są wprowadzane. Dlatego właśnie TSUE w wyroku tym nakazał ustalenie istnienia nieprawidłowości w systemie penitencjarnym danego państwa, które bezpośrednio przekładały się na warunki wykonywania kary pozbawienia wolności w tym państwie i mogły skutkować naruszeniem art. 4 Karty (art. 3 EKPC). TSUE nie nakazał natomiast na przykład badania skuteczności mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw w państwie, do którego osoba skazana miała zostać wydana, choć hipotetycznie można sobie wyobrazić, że funkcjonowanie takiego mechanizmu może w jakiś pośredni sposób również wpływać na warunki wykonywania kar.
41. Jeżeli chodzi o prawo do rzetelnego procesu, standard wypracowany na gruncie art. 6 EKPC obejmuje aspekt organizacyjno-ustrojowy, gwarancję dostępu do sądu (*access to a court*) oraz rzetelność postępowania (*fair trial, fair hearing*), w tym rozsądny czas uzyskania rozstrzygnięcia i jego efektywność. Z art. 6 ust. 1 EKPC wywodzone są też gwarancje pochodne (*sub-rights*), które rzutują na kształt i zakończenie postępowania sądowego, takie jak: jawność postępowania oraz równość środków procesowych (*equality of arms*) i powiązane z nią prawo do uzasadnienia orzeczenia, a także stabilność ostatecznego rozstrzygnięcia (*res iudicata*).
42. W tym kontekście należy zauważyć, że sąd irlandzki nie wskazał, w odniesieniu do którego aspektu (aspektów) prawa do rzetelnego procesu stwierdził istnienie nieprawidłowości w Polsce. W istocie sąd irlandzki nie stwierdził nieprawidłowości w odniesieniu do żadnego z aspektów prawa do rzetelnego procesu, ponieważ w ogóle nie badał kwestii poszanowania

tego prawa. Sąd irlandzki nie był w stanie wskazać nie tylko powtarzających się (systemowych) przypadków naruszenia prawa do rzetelnego procesu w Polsce, ale w ogóle żadnego takiego przypadku. Nie może to dziwić, ponieważ – jak już wyjaśniono w niniejszych uwagach – ustalenia sądu odsyłającego ograniczają się do lektury i powielenia treści uzasadnionego wniosku Komisji, który jest jednak aktem o zupełnie innym charakterze.

43. W tej kwestii warto odwołać się do pkt 28 odesłania, gdzie sąd irlandzki wskazuje jako „szczególnie istotne” (dla uznania, że w stosunku do Polski należy zawiesić stosowanie mechanizmu ENA) zmiany takie jak: nominacje osobowe do Trybunału Konstytucyjnego i brak publikacji (kilku) orzeczeń tego Trybunału, zmiany osobowe w Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym, istnienie „władzy dyscyplinarnej” Ministra Sprawiedliwości nad prezesami sądów.
44. W przekonaniu Polski wszystkie powyższe kwestie bądź to w ogóle nie mają żadnego związku z prawem do rzetelnego procesu (w szczególności kwestie dotyczące składu osobowego i organizacji Trybunału Konstytucyjnego), bądź też mają tylko hipotetyczny i bardzo pośredni związek z prawem do rzetelnego procesu – co absolutnie nie uzasadnia odmowy wykonania ENA ze względu na „wyjątkowe okoliczności”).
45. Ponadto, jeżeli chodzi o Krajową Radę Sądownictwa – jej kompetencje w zakresie powoływania sędziów są szersze niż odpowiedniego organu w Irlandii, a przy tym w jej skład wchodzi w większości sędziowie (patrz pkt 29 niniejszych uwag).
46. Z kolei uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do prezesów sądów zostały ograniczone ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. (patrz pkt 12 niniejszych uwag) – nowa ustawa uzależnia odwołanie prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości od opinii organu samorządu sędziowskiego lub Krajowej Rady Sądownictwa.
47. Połączenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie było jako takie kwestionowane nawet przez Komisję Wenecką, czego sąd irlandzki zdaje się nie dostrzegać (por. pkt 20 odesłania). Ponadto sam fakt połączenia tych stanowisk nie może w żadnym razie świadczyć o istnieniu nieprawidłowości dotyczących poszanowania prawa do rzetelnego procesu, bowiem ani Prokurator Generalny, ani Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nad sędziami jakiegokolwiek władzy.

VIII. Brak istnienia poważnych i sprawdzonych podstaw do uznania, że w następstwie przekazania do Polski oskarżony LM zostanie narażony na rzeczywiste niebezpieczeństwo poddania nierzetelnemu procesowi (drugi etap testu *Aranyosi i Căldăraru*)

48. Jak wynika z odesłania, sąd irlandzki chciałby zrezygnować z drugiego warunku testu *Aranyosi i Căldăraru*. Jego zdaniem (pkt 51 odesłania) byłoby „nierealistyczne” aby wymagać wykazania wpływu na proces indywidualnej osoby „tak rażących uchybień systemu wymiaru sprawiedliwości”.
49. Polska stwierdza zatem, że sąd irlandzki nie jest w stanie wskazać nawet hipotecznych (a co dopiero – poważnych i sprawdzonych) podstaw do uznania, że w następstwie przekazania do Polski oskarżony LM zostanie narażony na rzeczywiste niebezpieczeństwo poddania nierzetelnemu procesowi.
50. Jest to najzupełniej zrozumiałe, ponieważ takich podstaw absolutnie nie ma.

51. Sąd irlandzki w najmniejszym stopniu nie wyjaśnił, na jakie konkretnie zagrożenia mógłby zostać narażony oskarżony LM w przypadku przekazania do Polski. Czy zdaniem tego sądu Minister Sprawiedliwości wywierałby naciski na prezesa właściwego sądu, po to aby ten z kolei wpłynął na sędziów orzekających, aby ci pozbawili oskarżonego LM prawa do obrony? Pomijając daleko posuniętą absurdalność tego rodzaju dywagacji, kompetencje Ministra Sprawiedliwości ograniczają się do kwestii administracyjnych, organizacji pracy sądu, nie ma on jednak żadnego wpływu ani na skład sądu (decyduje o tym losowanie – czego sąd irlandzki zdaje się w ogóle nie dostrzegać), ani na przebieg postępowania (którym zarządza wyłącznie przewodniczący składu, z wyłączeniem prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału karnego), ani na treść wyroku (który kontrolowany jest wyłącznie przez sąd wyższej instancji).
52. Sąd irlandzki nie rozważył zatem, ani w ogóle nie jest w stanie wskazać konkretnych zagrożeń dla oskarżonego w przypadku jego przekazania do Polski. Sąd ten opiera się bowiem na założeniu – i oczekuje potwierdzenia tego założenia przez TSUE – że Polska jest państwem bezprawia, które należy wyłączyć ze współpracy sądowej w sprawach karnych. Jest to jednak założenie bardzo dalekie od rzeczywistości.

IX. Uwagi w kwestii skutków akceptacji stanowiska sądu irlandzkiego w postaci powstania „pustki ekstradycyjnej” wewnątrz Unii

53. Akceptacja stanowiska sądu irlandzkiego prowadziłaby do zniszczenia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Skutkowałaby też ryzykiem powstania w Unii „pustki ekstradycyjnej”, polegającej na braku skutecznego narzędzia ścigania sprawców poważnych przestępstw, przebywających na terytorium Unii. W rezultacie prowadziłoby to do rozwoju przestępczości w Unii – wbrew celom decyzji ramowej.
54. Należy zauważyć, że odmowa wykonania ENA wskutek rozproszonej kontroli praworządności nie prowadziłaby do przywrócenia możliwości stosowania instrumentów konwencyjnych zastąpionych przez decyzję ramową, zgodnie z jej art. 31. Chodzi tu o Konwencję Rady Europy o ekstradycji z 1957 r., Konwencję o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między Państwami Członkowskimi UE z 1995 r. oraz Konwencję odnoszącą się do ekstradycji między Państwami Członkowskimi UE z 1996 r. Żaden z tych instrumentów nie mógłby w takim wypadku znaleźć zastępczego zastosowania, a państwo wykonania ENA, stosujące rozproszoną kontrolę praworządności (w tym przypadku: Irlandia) stałoby się bezpiecznym azylem dla przestępców z państwa wydania ENA, poddawanego takiej nieuprawnionej kontroli (w tym przypadku: Polski).

X. Wniosek

55. W świetle powyższych argumentów Polska uważa, że nie istnieją żadne przesłanki, które uzasadniałyby rozważanie odmowy przekazania oskarżonego LM do Polski ze względu na ochronę jego prawa do rzetelnego procesu. Problem przedstawiony przez sąd irlandzki jest czysto hipotetyczny, w związku z czym TSUE powinien odmówić odpowiedzi na pytania prejudycjalne tego sądu.

Bogusław Majczyna

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej