Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 2 marca 2016 r.[1]

Sprawa C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny w Klużu, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne — Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych — Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW — Europejski nakaz aresztowania — Artykuł 8 ust. 1 lit. c) — Brak wcześniejszego krajowego nakazu aresztowania, odrębnego od europejskiego nakazu aresztowania — Konsekwencje

1. Czy przepis krajowy stanowiący, że zakres stosowania europejskiego nakazu aresztowania obejmuje obszar państwa członkowskiego wydającego nakaz i który w związku z tym zezwala na wydanie tego nakazu w celu przeprowadzenia postępowania karnego bez uprzedniego wydania odrębnego krajowego nakazu aresztowania, jest zgodny z decyzją ramową Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi[2], zmienioną decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.[3]?

2. Takie pytanie postawiono w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 3, 4 i 8 decyzji ramowej, który to wniosek został przedstawiony w związku z wnioskiem o wykonanie w Rumunii europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 23 marca 2015 r. przez Mátészalkai járásbíróság (sąd rejonowy w Mátészalka, Węgry) przeciwko N. Bobowi-Dogiemu, obywatelowi rumuńskiemu zatrzymanemu w swoim kraju w dniu 2 kwietnia 2015 r. i umieszczonemu pod dozorem sądowym.

3. Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny w Klużu, Rumunia) pyta w istocie, czy w zakres pojęcia „środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania]", którego istnienie należy wskazać w europejskim nakazie aresztowania na podstawie art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej, wchodzi krajowy nakaz aresztowania odrębny od europejskiego nakazu aresztowania i wydany przed tym nakazem i czy – w przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie – brak krajowego nakazu aresztowania spełniającego ten wymóg należy uznać za dorozumianą podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

4. Pomimo pozornie technicznego charakteru pytań kryje się w nich kwestia mająca istotne znaczenie dla przyszłości stosowania instrumentów wzajemnego uznawania, a tym samym dla tworzenia europejskiego obszaru sądowego, która dotyczy gwarancji wprowadzonych w celu zapewnienia poszanowania praw podstawowych w ramach procedury europejskiego nakazu aresztowania, którego wykonanie łączy się z koniecznością krótszego lub dłuższego pozbawienia wolności danej osoby.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 190, s. 1.

3 — Dz.U. L 81, s. 24, zwaną dalej „decyzją ramową".

5. Nie mam żadnych wątpliwości co do odpowiedzi na to pytanie, ustaliwszy, po pierwsze, że przepisy węgierskie rozpatrywane w postępowaniu głównym należy badać pod kątem wymogów ochrony praw podstawowych oraz, po drugie, że owe przepisy nie zapewniają skuteczności i szybkości mechanizmowi europejskiego nakazu aresztowania.

6. W niniejszej opinii stwierdzę, po pierwsze, że europejski nakaz aresztowania może zostać wydany wyłącznie w celu wykonania odrębnego krajowego nakazu aresztowania lub innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny, nakazujących poszukiwanie i zatrzymanie osoby ściganej oraz wydanych zgodnie z regułami postępowania karnego wydającego nakaz państwa członkowskiego.

7. Stwierdzę następnie, że ponieważ brak odrębnego krajowego nakazu aresztowania stanowi niedochowanie istotnego wymogu formalnego związanego z samym istnieniem europejskiego nakazu aresztowania, organ sądowy wykonujący nakaz powinien odmówić wykonania takiego orzeczenia jako europejskiego nakazu aresztowania.

I – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

8. Motywy 5–8 i 10 decyzji ramowej stanowią:

„(5) Cel Unii, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prowadzi do zniesienia ekstradycji między państwami członkowskimi i zastąpienia jej systemem przekazywania osób między organami sądowymi. W dalszej perspektywie wprowadzenie nowego, uproszczonego systemu przekazywania osób skazanych bądź podejrzanych, w celach wykonania wyroku lub wszczęcia postępowania prowadzącego do wydania wyroku w sprawach karnych, stwarza możliwość usunięcia złożoności obecnych procedur ekstradycyjnych i związanej z nimi możliwości przewlekania postępowania. Dominująca do dziś między państwami członkowskimi tradycyjna współpraca w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna zostać zastąpiona przez system swobodnego przepływu orzecznictwa sądowego w sprawach karnych, obejmujący zarówno decyzje prawomocne, jak i nieprawomocne.

(6) Europejski nakaz aresztowania, przewidziany w niniejszej decyzji ramowej stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania, którą Rada Europejska określa jako »kamień węgielny« współpracy sądowej.

(7) Jako że cel, jakim jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji zbudowany na fundamencie Europejskiej konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r., nie może zostać w sposób wystarczający osiągnięty przez działające jednostronnie państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Rada może przyjąć odpowiednie środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 2 [UE] i art. 5 [WE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, wymienioną w tym ostatnim artykule, niniejsza decyzja ramowa nie wykracza poza środki niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

(8) Decyzje w sprawie wykonywania europejskiego nakazu aresztowania należy poddawać należytym kontrolom, co oznacza, że organ sądowy państwa członkowskiego, na którego terytorium osoba, której wniosek dotyczy, została aresztowana, zobowiązany jest do podjęcia decyzji w sprawie przekazania tej osoby.

[…]

(10) Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi […]".

9. Artykuł 1 decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania", stanowi:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną [orzeczenie wydane] przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego.

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.

3. Niniejsza decyzja ramowa nie narusza obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawnych zawartych w art. 6 [UE]".

10. Artykuły 3–4a decyzji ramowej wymieniają podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

11. Artykuł 8 decyzji ramowej, zatytułowany „Treść i forma europejskiego nakazu aresztowania", przewiduje w ust. 1:

„Europejski nakaz aresztowania zawiera następujące informacje podawane zgodnie z formularzem znajdującym się w załączniku:

[…]

c) dowody istnienia podlegającego wykonaniu wyroku, środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania] lub jakiegokolwiek innego podlegające[go] wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny, a wchodząc[ego] w zakres art. 1 i 2;

[…]".

12. Zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej:

„Jeśli wykonujący organ sądowy uważa informacje przekazane przez wydające nakaz państwo członkowskie za niewystarczające do celów podjęcia decyzji o przekazaniu, występuje o bezzwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających, w szczególności w odniesieniu do art. 3–5 oraz art. 8, oraz może ustalić termin ich otrzymania, z uwzględnieniem konieczności zachowania terminu określonego w art. 17".

B – *Prawo węgierskie*

13. Artykuł 25 az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (ustawy nr CLXXX z 2012 r. o współpracy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej)[4] stanowi:

„1. W razie konieczności wszczęcia postępowania karnego przeciwko podejrzanemu sąd niezwłocznie wydaje europejski nakaz aresztowania w celu jego aresztowania w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej oraz przekazania, pod warunkiem, że jest to uzasadnione wagą przestępstwa […]

4 — *Magyar Közlöny*, 2012/260.

[…]

7. Europejski nakaz aresztowania jest ważny również na terytorium Węgier.

[…]”.

II – Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14. W dniu 23 marca 2015 r. Mátészalkai járásbíróság (sąd rejonowy w Mátészalka) wydał europejski nakaz aresztowania wobec N. Boba-Dogiego, obywatela rumuńskiego, w ramach postępowania karnego wszczętego w związku z popełnieniem przez niego – w dniu 27 listopada 2013 r. na Węgrzech – czynów, które można zakwalifikować jako „ciężkie uszkodzenie ciała”.

15. Czyny te mają związek z wypadkiem drogowym na drodze publicznej, w wyniku którego kierujący motorowerem obywatel węgierski, J. Katona, doznał licznych złamań i obrażeń. Odpowiedzialnością za spowodowanie wypadku został obciążony N. Bob-Dogi z powodu nadmiernej prędkości prowadzonego przez niego pojazdu ciężarowego.

16. W dniu 30 marca 2015 r. w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) został umieszczony wpis dotyczący europejskiego nakazu aresztowania.

17. W dniu 2 kwietnia 2015 r. N. Bob-Dogi został zatrzymany w Rumunii i po zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania został postawiony przed Curtea de Apel Cluj (sądem apelacyjnym w Klużu) w celu przekazania go węgierskim organom sądowym.

18. Postanowieniem wydanym w tym samym dniu sąd apelacyjny w Klużu oddalił wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania wobec N. Boba-Dogiego. Sąd nakazał jego niezwłoczne zwolnienie i umieszczenie pod dozorem sądowym, wyznaczając prokuraturze termin na złożenie tłumaczenia europejskiego nakazu aresztowania na język rumuński.

19. Podczas rozprawy w dniu 15 kwietnia 2015 r. N. Bobowi-Dogiemu doręczono kopię europejskiego nakazu aresztowania przetłumaczonego na język rumuński.

20. Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności węgierskiego ustawodawstwa z decyzją ramową. Zwraca uwagę, że w lit. b) europejskiego nakazu aresztowania – zatytułowanej „Decyzja, na podstawie której sporządzono nakaz [Orzeczenie stanowiące podstawę wydania nakazu aresztowania]” – wskazano „Prokuratura przy Nyíregyházi járásbíróság (sądzie rejonowym w Nyíregyháza) K.11884/2013/4”, a w lit. b) pkt 1 tego nakazu, gdzie należy wskazać nakaz aresztowania lub orzeczenie sądowe mające równoważny skutek, napisano, że „europejski nakaz aresztowania nº 1. B256/2014/19-II został wydany przez Mátészalkai járásbíróság (sąd rejonowy w Mátészalka) i jest ważny również na terytorium Węgier, co oznacza, że stanowi jednocześnie krajowy nakaz aresztowania”. W związku z tym sąd odsyłający zastanawia się, czy dopuszczalna w świetle wymogów prawa jest sytuacja, w której europejski nakaz aresztowania jest podstawą sam dla siebie, bez odniesienia się do wcześniejszego odrębnego krajowego (wewnętrznego) nakazu aresztowania.

21. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje na różne rozstrzygnięcia sądów rumuńskich.

22. Podczas gdy zgodnie z dominującym poglądem w takiej sytuacji należy odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania z podstawowego powodu, że europejski nakaz aresztowania nie konwaliduje braku krajowego nakazu aresztowania lub podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu, inne sądy uwzględniały jednak wniosek o wykonanie europejskiego nakazu aresztowania, uznając, że wymogi prawne zostały spełnione, ponieważ wydające nakaz aresztowania organy sądowe wyraźnie wskazały, iż

wydany europejski nakaz aresztowania stanowi orzeczenie sądowe stanowiące podstawę wniosków, z jakimi wystąpiono do rumuńskich organów sądowych, jednocześnie wyjaśniając w niektórych przypadkach, że europejski nakaz aresztowania, zgodnie z przepisami węgierskimi, stanowi równocześnie krajowy nakaz aresztowania.

23. Sąd odsyłający uważa, że w ramach postępowania dotyczącego wykonania europejskiego nakazu aresztowania orzeczeniem uznawanym przez wykonujący nakaz organ sądowy jest orzeczenie sądowe wydane przez właściwe organy – zgodnie z regułami postępowania karnego państwa członkowskiego wydającego nakaz – przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania.

24. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że między europejskim nakazem aresztowania a krajowym (wewnętrznym) nakazem aresztowania istnieją istotne różnice. I tak europejski nakaz aresztowania jest wydawany w celu zatrzymania i przekazania osoby – oskarżonej lub skazanej – która znajduje się na terytorium wykonującego nakaz państwa członkowskiego, podczas gdy krajowy nakaz aresztowania jest wydawany w celu zatrzymania osoby, która znajduje się na terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego. Ponadto, wydanie europejskiego nakazu aresztowania opiera się na nakazie zatrzymania lub na orzeczeniu o wykonania kary, podczas gdy krajowy nakaz aresztowania stosuje się na podstawie przesłanek i w przypadkach wyraźnie unormowanych w przepisach karnoprocesowych państwa członkowskiego wydającego nakaz. Istnieje wreszcie szereg różnic między europejskim nakazem aresztowania a krajowym nakazem aresztowania w zakresie ich treści, formy oraz okresu stosowania.

25. Na tej podstawie sąd odsyłający wywodzi, że bez krajowego nakazu aresztowania osoba nie może zostać zatrzymana i tymczasowo aresztowana, przy czym nie można zgodzić się z interpretacją, że z chwilą przekazania osoby ściganej europejski nakaz aresztowania „przekształca się" w krajowy nakaz aresztowania. Taka interpretacja byłaby ponadto sprzeczna z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez prawo Unii.

26. Sąd odsyłający uważa również, że poza obligatoryjnymi i fakultatywnymi podstawami odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania uregulowanymi decyzją ramową, praktyka sądowa wskazuje na istnienie innych dorozumianych podstaw odmowy. Tak jest w razie niespełnienia materialnych lub formalnych wymogów europejskiego nakazu aresztowania, na przykład w przypadku, w którym nie istnieje krajowy nakaz aresztowania państwa członkowskiego wydającego europejski nakaz aresztowania, tak jak w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

27. W powyższych okolicznościach Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny w Klużu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w celu stosowania art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej [2002/584], pod pojęciem »istnienia […] środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania]« należy rozumieć krajowy […] nakaz aresztowania wydany zgodnie z zasadami postępowania karnego wydającego państwa członkowskiego, a zatem odrębny od europejskiego nakazu aresztowania?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy nieistnienie krajowego […] nakazu aresztowania może stanowić dorozumianą podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania?".

III – Moja ocena

A – *W przedmiocie pytania pierwszego*

28. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że nakaz aresztowania, którego istnienie należy wskazać w formularzu, oznacza także krajowy nakaz aresztowania odrębny od europejskiego nakazu aresztowania i wydany zgodnie z przepisami karnoprocesowymi państwa członkowskiego wydającego nakaz.

29. Sąd odsyłający przedkłada takie pytanie, ponieważ ma do czynienia z europejskim nakazem aresztowania, który w lit. b) pkt 1 formularza zawiera odniesienie jedynie do siebie samego. W przypadku bowiem gdy węgierskie organy sądowe dysponują mocnymi dowodami pozwalającymi im przypuszczać, że osoba ścigana w celu przeprowadzenia postępowania karnego znajduje się na terytorium innego państwa członkowskiego, bezpośrednio wydają europejski nakaz aresztowania w oparciu o art. 25 ustawy nr CLXXX z 2012 r. o współpracy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, który to przepis stanowi, że zakres stosowania europejskiego nakazu aresztowania obejmuje również terytorium Węgier.

30. Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie uważam, że podkreślenia wymaga okoliczność, iż formularz europejskiego nakazu aresztowania, na podstawie którego węgierskie organy sądowe wniosły do swoich rumuńskich odpowiedników o przekazanie N. Boba-Dogiego, nie tylko zawiera odniesienie – w lit. b) pkt 1 – do tego samego nakazu aresztowania wydanego przez Mátészalkai járásbíróság (sąd rejonowy w Mátészalka), ale również – w lit. b), zatytułowanej „Decyzja, na podstawie której sporządzono nakaz [Orzeczenie stanowiące podstawę wydania nakazu aresztowania]" – wzmiankę „Prokuratura przy Nyíregyházi járásbíróság (sądzie rejonowym w Nyíregyháza) K.11884/2013/4". Zwracam uwagę, że takie podwójne oznaczenie od początku wprowadza w europejskim nakazie aresztowania pewną niejasność w odniesieniu do podmiotu, od którego pochodzi orzeczenie. Kto postanowił o wydaniu nakazu aresztowania N. Boba-Dogiego? Czy była to prokuratura przy Nyíregyházi járásbíróság (sądzie rejonowym w Nyíregyháza), której decyzja została jedynie wykonana przez Mátészalkai járásbíróság (sąd rejonowy w Mátészalka), czy też uczynił to sam ten sąd, na wniosek tejże prokuratury? Nic nam o tym nie wiadomo i mam poważne wątpliwości, czy sąd odsyłający otrzymał jakiekolwiek wyjaśnienia w tym zakresie.

31. Nawet przy założeniu, że orzeczenie zostało wydane przez sąd, uważam, iż art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby europejski nakaz aresztowania opierał się na odrębnym krajowym nakazie aresztowania nakazującym poszukiwanie i zatrzymanie osoby ściganej na terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego.

32. W mojej ocenie za przyjęciem takiego wniosku przemawiają trzy powiązane ze sobą argumenty. Po pierwsze, system przewidziany w prawie węgierskim nie jest zgodny z autonomią pojęciową europejskiego nakazu aresztowania. Po drugie, system ten pozbawia osobę ściganą gwarancji procesowych wynikających z wydania krajowego orzeczenia sądowego nakazującego poszukiwanie i zatrzymanie tej osoby. Po trzecie, utożsamienie europejskiego nakazu aresztowania z krajowym nakazem aresztowania – w państwach członkowskich takich jak Węgry, w których to ściganie przestępstw jest oparte na zasadzie legalizmu – uniemożliwia wprowadzenie kontroli proporcjonalności przy wydawaniu europejskiego nakazu aresztowania.

33. W dalszych rozważaniach przeanalizuję kolejno te argumenty.

1. Utożsamienie europejskiego nakazu aresztowania z krajowym nakazem aresztowania jest niezgodne z autonomią pojęciową europejskiego nakazu aresztowania

34. Rozwiązanie przyjęte w prawie węgierskim zrównuje pojęcie europejskiego nakazu aresztowania z pojęciem krajowego nakazu aresztowania, co nie jest zgodne ani z literą, ani z duchem decyzji ramowej.

35. Po pierwsze, autoreferencyjność wynikająca z wydania europejskiego nakazu aresztowania zrównanego z krajowym nakazem aresztowania jest sprzeczna z samym brzmieniem art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej, który przewiduje, że europejski nakaz aresztowania powinien zawierać „dowody istnienia podlegającego wykonaniu wyroku, środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania] lub jakiegokolwiek innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny, a wchodząc[ego] w zakres art. 1 i 2" podawane przy użyciu formularza znajdującego się w załączniku do tej decyzji ramowej.

36. Należy stwierdzić, że ani pojęcie „środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania]", ani pojęcie „podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny", nie zostały zdefiniowane w decyzji ramowej.

37. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w przypadku braku takiej definicji w prawie Unii, określenia znaczenia i zakresu tych pojęć należy dokonać z uwzględnieniem zarówno brzmienia danego przepisu prawa Unii, jak i jego kontekstu [5].

38. Należy wskazać po pierwsze, że w treści art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej zostało użyte wyrażenie „nakaz aresztowania" [w polskiej wersji językowej: „środek zabezpieczający"], podczas gdy w tytule decyzji ramowej, jej motywach oraz w tytułach i treści jej poszczególnych artykułów [6], na określenie mechanizmu przekazania, którego uregulowanie jest celem tejże decyzji, użyto pojęcia „europejskiego nakazu aresztowania".

39. Treść tytułu lit. b) formularza załączonego do decyzji ramowej potwierdza interpretację, zgodnie z którą wspomniana decyzja dokonuje rozróżnienia między pojęciem „nakazu aresztowania" a pojęciem „europejskiego nakazu aresztowania", ponieważ stwierdza, że należy w nim wymienić orzeczenie stanowiące podstawę „wydania" europejskiego nakazu aresztowania, co jasno oznacza istnienie orzeczenia odrębnego od samego nakazu aresztowania i będącego jego podstawą.

40. Zważywszy na to rozróżnienie, termin „nakaz aresztowania" nie może być postrzegany jako pojęcie ogólne obejmujące swoim zakresem zarówno europejski nakaz aresztowania, jak i krajowe nakazy aresztowania, ale jako pojęcie szczególne, które oznacza jedynie krajowy nakaz aresztowania.

41. I tak, wbrew stwierdzeniom rządu węgierskiego, z treści decyzji ramowej oraz załączonego do niej formularza wynika, że wydanie europejskiego nakazu aresztowania jest uwarunkowane istnieniem krajowego nakazu aresztowania, do którego załącza się europejski nakaz aresztowania, którego wcześniejszy nakaz jest podstawą prawną.

42. Po drugie, utożsamienie europejskiego nakazu aresztowania z krajowym nakazem aresztowania jest moim zdaniem całkowicie sprzeczne z koncepcją ustanowionego w decyzji ramowej mechanizmu współpracy sądowej oraz z definicją zawartą w jej art. 1 ust. 1.

5 — Zobacz wyrok West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

6 — Mimo że we francuskiej wersji językowej art. 3 pkt 1 decyzji ramowej użyto zwrotu „nakaz aresztowania", który najprawdopodobniej miał oznaczać europejski nakaz aresztowania, przymiotnik „europejski" znajduje się w wielu innych wersjach językowych tego artykułu (zob. w szczególności wersje w językach bułgarskim, hiszpańskim, niemieckim, greckim, węgierskim i niderlandzkim).

43. W tym względzie należy przypomnieć, że celem decyzji ramowej jest – co Trybunał wielokrotnie przypominał, opierając się na jej art. 1 ust. 1 i 2 oraz na motywach 5 i 7 – „zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji między państwami członkowskimi systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź podejrzanych w celu wykonania wyroku lub przeprowadzenia postępowania karnego, przy czym ten drugi system jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania”[7].

44. W tym celu decyzja ramowa wprowadza nowy, prostszy i wydajniejszy system przekazywania osób, by służyć „ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej, przyczyniając się w ten sposób do realizacji wyznaczonego Unii celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o wysoki stopień zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi”[8].

45. Europejski nakaz aresztowania został zatem zaprojektowany jako system zastępujący procedurę ekstradycji w celu ułatwienia przekazania osoby ściganej znajdującej się w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym ów nakaz został wydany. Taka koncepcja leżąca u podstaw decyzji ramowej jasno wynika z definicji określonej w jej art. 1 ust. 1, zgodnie z którą jedynym celem europejskiego nakazu aresztowania jest zatrzymanie osoby ściganej w państwie członkowskim innym niż wydające nakaz państwo członkowskie i przekazanie jej owemu państwu członkowskiemu.

46. Jak wynika w szczególności z motywów 5 i 6 decyzji ramowej, zastępuje ona tradycyjną współpracę pomiędzy suwerennymi państwami, wymagającą zaangażowania i oceny władzy wykonawczej, mechanizmem współpracy pomiędzy krajowymi organami sądowymi mającym na celu zapewnienie swobodnego przepływu orzeczeń sądowych w sprawach karnych we wspólnej przestrzeni sądowej, którego zasada wzajemnego uznawania jest „kamieniem węgielnym”.

47. O ile decyzja ramowa zawiera różne środki wyrażające to niewątpliwe wzmocnienie pozycji europejskiego nakazu aresztowania w stosunku do tradycyjnej koncepcji ekstradycji, takie jak w szczególności usądowienie procedury, odejście od zasady nieprzeprowadzania ekstradycji własnych obywateli oraz częściowa rezygnacja z nienaruszalnej zasady podwójnej karalności, o tyle należy zauważyć, że prawodawca Unii w całości nie zrezygnował z mechanizmu wydawania osób między państwami członkowskimi, tworząc system automatycznego uznawania krajowych nakazów aresztowania, które tym samym mogą swobodnie krążyć w całym europejskim obszarze sądowym.

48. Decyzja ramowa jest wreszcie pośrednim etapem w stopniowym tworzeniu i pogłębianiu zasady wzajemnego uznawania, co znajduje odzwierciedlenie między innymi w tym, że europejski nakaz aresztowania jest instrumentem procedury krajowej, którego wydanie pozostaje uwarunkowane istnieniem wydanego wcześniej krajowego orzeczenia podlegającego wykonaniu[9].

49. W tym względzie należy stwierdzić, że w trakcie procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia decyzji ramowej, wyrażenie „informacja, czy *ewentualnie* istnieje prawomocny wyrok lub jakiekolwiek inne podlegające wykonaniu orzeczenie sądowe”[10], które było zawarte w art. 6 lit. c) wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi[11], zostało zastąpione sformułowaniem „dowody istnienia podlegającego wykonaniu wyroku, środka zabezpieczającego [nakazu aresztowania] lub jakiegokolwiek innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny”, które znosi fakultatywny charakter takiego wskazania.

7 — Zobacz podobnie wyrok Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

8 — Zobacz podobnie wyrok Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

9 — Ponadto ostateczny etap tego procesu nie polegałby na zniesieniu instytucji krajowego nakazu aresztowania, jak zrobiono w przepisach węgierskich, ale na zapewnieniu, że krajowy nakaz aresztowania będzie mógł swobodnie krążyć w całej europejskiej przestrzeni sądowej.

10 — Wyróżnienie moje.

11 — COM(2001) 522 wersja ostateczna.

50. Moim zdaniem wyrażenie „europejski nakaz aresztowania” oznacza w końcowym rozrachunku stworzony przez decyzję ramową swoisty instrument prawny, na mocy którego organ sądowy wydający nakaz wnioskuje o wykonanie orzeczenia krajowego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i który – dzięki zawartym w nim obowiązkowym danym – pozwala na weryfikację przez organ sądowy wykonujący nakaz samego faktu istnienia nakazu aresztowania, jak również jego prawidłowości pod względem formalnym w świetle wymogów wynikających z decyzji ramowej.

51. Europejskiego nakazu aresztowania, będącego instrumentem, na mocy którego sąd państwa członkowskiego wnosi do organu sądowego innego państwa członkowskiego o przekazanie osoby ściganej, nie należy mylić z nakazem poszukiwania i zatrzymania, dla wykonania którego ów pierwszy nakaz został wydany. Innymi słowy, europejski nakaz aresztowania jest instrumentem umożliwiającym wykonanie w europejskim obszarze sądowym podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego nakazującego zatrzymanie osoby ściganej. Tak samo, będąc dalekim od tego, by podzielić tezę rządu austriackiego, że europejski nakaz aresztowania „jest […] również nakazem zatrzymania”, uważam raczej, że ze względu na szczególny charakter tego instrumentu współpracy sądowej wykluczone jest, aby rozszerzenie zakresu jego stosowania o terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego mogło zrekompensować brak krajowego nakazu aresztowania lub jakiegokolwiek innego podlegającego wykonaniu orzeczenia mającego analogiczny skutek, co pozbawia europejski nakaz aresztowania podstawy prawnej.

52. Taki brak podstawy prawnej jest tym bardziej nie do przyjęcia, że pozbawia osobę ściganą gwarancji proceduralnych związanych z wydaniem krajowego orzeczenia sądowego i uzupełniających gwarancje związane z postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania.

2. Rozszerzenie zakresu stosowania europejskiego nakazu aresztowania o terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego pozbawia osobę ściganą w celu przeprowadzenia postępowania karnego gwarancji proceduralnych wynikających z wydania krajowego orzeczenia sądowego

53. Podczas rozprawy, w odpowiedzi na wyraźne pytanie Trybunału, czy tzw. procedura „uproszczona”, która jest rozpatrywana w postępowaniu głównym, nie prowadzi do ograniczenia gwarancji przewidzianych w prawie krajowym chroniących osobę ściganą, rząd węgierski stwierdził, że nie ma żadnego ryzyka ograniczenia tych gwarancji, podnosząc, po pierwsze, iż w odróżnieniu od krajowego nakazu aresztowania, który może wydać nie tylko sąd, ale również policja lub prokuratura, europejski nakaz aresztowania może być wydany wyłącznie przez sąd, i po drugie, że warunki towarzyszące jego wydaniu są bardziej rygorystyczne niż warunki regulujące wydanie krajowego nakazu aresztowania.

54. Owe wyjaśnienia nie tylko nie rozwiewają moich obaw, które już wcześniej naświetliłem, co do ryzyka osłabienia prawa do obrony, jakie stwarza brak krajowego orzeczenia sądowego służącego za podstawę europejskiego nakazu aresztowania, ale nawet je wzmacniają.

55. Bardzo ścisłe uregulowanie podstaw odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania oznacza moim zdaniem, że dla przeciwwagi w wydającym europejski nakaz aresztowania państwie członkowskim istnieją rzeczywiste i skuteczne gwarancje proceduralne prawa do obrony, bez których zostałaby naruszona niezbędna równowaga, nierozerwalnie związana z budowaniem europejskiego obszaru sądowego, pomiędzy wymogami skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych a rzeczywistą koniecznością zabezpieczenia praw podstawowych.

56. Wymóg istnienia krajowego nakazu aresztowania odrębnego od europejskiego nakazu aresztowania, nie jest bynajmniej tylko wyrazem drobiazgowego i niepotrzebnego formalizmu, ale stanowi podstawową gwarancję ochrony tej równowagi w systemie decyzji ramowej.

57. Wymóg ten jest niezbędny dla zapewnienia wzajemnego zaufania i poszanowania praw osoby ściganej.

58. Po pierwsze, wzajemne zaufanie wymaga istnienia krajowego nakazu aresztowania.

59. Zasada wzajemnego uznawania, na której opiera się system europejskiego nakazu aresztowania, opiera się z kolei na wzajemnym zaufaniu, jakie – cytując wyrok West [12] – „powinno istnieć" między państwami członkowskimi [13]. W wyroku F. [14] Trybunał wyjaśnił, że wzajemne zaufanie państw członkowskich polega na tym, że ich krajowe porządki prawne są w stanie zaoferować „równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii, w szczególności w [K]arcie [praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej »kartą«)]" [15].

60. Proces wzajemnego uznawania opiera się zatem na przekonaniu, że nie ma potrzeby, aby orzeczenie sądowe, do którego wykonania dochodzi w państwie członkowskim, spełniało wszystkie wymogi proceduralne i materialne obowiązujące w tym państwie członkowskim, jeżeli jest ono zgodne z równoważnymi normami państwa członkowskiego, w którym to orzeczenie zostało wydane. Jak słusznie odnotowała Komisja Europejska, w systemie przekazywania przewidzianym w decyzji ramowej wzajemne uznawanie opiera się na założeniu, że podstawą każdego europejskiego nakazu aresztowania jest krajowy nakaz aresztowania lub podlegające wykonaniu orzeczenie sądowe mające analogiczny skutek prawny, przyjęte zgodnie z przepisami postępowania karnego obowiązującymi w danym państwie członkowskim.

61. Istnienie krajowego nakazu aresztowania, w celu wykonania którego zostaje wydany europejski nakaz aresztowania, daje tym samym organom sądowym innego państwa członkowskiego gwarancję, że wszystkie przewidziane prawem krajowym warunki pozwalające na nakazanie zatrzymania i tymczasowego aresztowania osoby ściganej w celu przeprowadzenia postępowania karnego zostały spełnione. Bez tej minimalnej gwarancji uproszczony system przekazywania osób nie tylko nie zachęcałby wydających i wykonujących nakaz organów sądowych do kierowania się zaufaniem we wzajemnych relacjach między sobą, co powinno być regułą, lecz powodowałby wzajemną nieufność.

62. Przesłanka dotycząca istnienia krajowego orzeczenia sądowego nie spełnia zatem czysto formalnego wymogu wynikającego z dosłownej interpretacji decyzji ramowej. Nakładając obowiązek oparcia europejskiego nakazu aresztowania na wspólnej podstawie proceduralnej tworzonej przez krajowe orzeczenie sądowe gwarantujące udział niezawisłego i bezstronnego sądu przy nałożeniu środka przymusu, przesłanka ta nadaje zasadzie skutecznej i równoważnej ochrony minimalną merytoryczną treść, a zatem umożliwia rzeczywistą konkretyzację na gruncie prawnym zasady wzajemnego zaufania, która to zasada, by faktycznie funkcjonować, nie może być ograniczona do powtarzanych w kółko magicznych zaklęć.

63. W tym względzie podkreślić należy, że o ile zasada wzajemnego zaufania odnosi się przede wszystkim do państw członkowskich, od których wymaga, by ufały sobie wzajemnie pomimo różnic między ich odnośnymi przepisami krajowymi, w przypadku sądu zasada ta ma również wymiar uzupełniający zasady interpretacji zobowiązań państw członkowskich wynikających z instrumentów zmierzających do stopniowego ustanawiania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [16]. Moim zdaniem wzajemne zaufanie nakazuje nadać istotne znaczenie wymogowi krajowego orzeczenia sądowego będącego podstawą europejskiego nakazu aresztowania, zgodnie z art. 8 decyzji ramowej.

64. Po drugie, poszanowanie praw osoby ściganej zakłada istnienie krajowego nakazu aresztowania.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Punkt 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Punkt 50.

16 — Zobacz w szczególności podobnie O. de Schutter, La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle, w: *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005, s. 79, szczególnie s. 103, który uważa, że zasada wzajemnego uznawania i zasada lojalnej współpracy odgrywają równorzędną rolę.

65. Należy zauważyć, że nakaz aresztowania z definicji zawiera nie tylko nakaz zatrzymania, ale również nakaz tymczasowego aresztowania. Nie można go utożsamiać ze środkiem w postaci zatrzymania w policyjnym areszcie, na przykład w trakcie śledztwa lub dochodzenia. Wykonanie tego nakazu bowiem samo z siebie zakłada, ze względu na minimalną długość terminów wynikających w szczególności z warunków prawnych i materialnych jego wykonania, okres tymczasowego aresztowania, który przepisy traktują albo jako początek wykonywania kary, albo jako tymczasowe aresztowanie przed wydaniem orzeczenia, ponieważ odbyty w ten sposób okres tymczasowego aresztowania powinien zostać zaliczony na poczet wymierzonej kary lub, zależnie od okoliczności, kary oczekującej na wykonanie po wydaniu wyroku [17].

66. Konieczność istnienia krajowego nakazu aresztowania stanowiącego podstawę europejskiego nakazu aresztowania należy zatem postrzegać jako wyraz zasady legalizmu, zgodnie z którą korzystanie z uprawnienia do stosowania środków przymusu, na podstawie którego wydawany jest nakaz poszukiwania, zatrzymania i tymczasowego aresztowania, nie może odbywać się poza przewidzianymi prawem ramami, określonymi przez prawo krajowe każdego z państw członkowskich, w których to ramach organ publiczny jest uprawniony do poszukiwania, ścigania i osądzenia osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa.

67. System prawny mający zastosowanie do wykonania europejskiego nakazu aresztowania będącego przedmiotem postępowania głównego nie spełnia tego podstawowego wymogu.

68. Należy przede wszystkim zauważyć, że omawiany system cechuje duża niejednoznaczność. Co w praktyce oznacza przepis, zgodnie z którym zakres stosowania europejskiego nakazu aresztowania „obejmuje również terytorium Węgier”?

69. Zgodnie z wykładnią językową tego przepisu europejski nakaz aresztowania stosuje się na terytorium Węgier przy jednoczesnym przestrzeganiu właściwego dla niego systemu prawnego. Przypuśćmy teoretycznie, że osoba ukrywająca się, wobec której węgierskie organy sądowe wydały europejski nakaz aresztowania uznawany za krajowy nakaz aresztowania, sądząc, że znajduje się za granicą, ostatecznie zostaje zatrzymana na terytorium Węgier. Jakie zasady będą mieć tu zastosowanie? Jeśli wziąć pod uwagę dosłowne brzmienie przepisu krajowego, środek służący za podstawę zatrzymania zachowuje charakter prawny europejskiego nakazu aresztowania, którego skutki zostały jedynie „rozszerzone” o terytorium kraju. Z tego wynika, że właściwy dla tego nakazu system prawny powinien mieć zastosowanie na terytorium Węgier, tak jak miałby zastosowanie na terytorium innego państwa członkowskiego. Czy oznacza to, że węgierskie organy sądowe należy jednocześnie uznać za organ wydający i organ wykonujący nakaz, że osoba ścigana po zatrzymaniu posiada prawa ustanowione w decyzji ramowej i że w związku z tym może odmówić wyrażenia zgody na jej przekazanie oraz skorzystać lub odmówić skorzystania z zasady szczególności? Czy należy przestrzegać terminów mających zastosowanie do wykonania europejskiego nakazu aresztowania? Te rozmaite pytania pokazują, że rozszerzenie zakresu stosowania europejskiego nakazu aresztowania o terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego tworzy system prawny o mocno rozmytym kształcie, który w żaden sposób nie spełnia wymogu pewności prawa.

70. Przyjęcie interpretacji proponowanej przez rząd węgierski, zgodnie z którą europejski nakaz aresztowania na Węgrzech posiada charakter prawny krajowego nakazu aresztowania, zaś w innych państwach członkowskich charakter prawny europejskiego nakazu aresztowania, możliwe jest wyłącznie kosztem pewnego naciągania treści węgierskiego przepisu rozszerzającego zakres stosowania europejskiego nakazu aresztowania o terytorium Węgier.

17 — Zobacz art. 26 ust. 1 decyzji ramowej.

71. Jednakże, nawet gdyby zgodzić się z taką interpretacją rządu węgierskiego, system prawny tego nakazu, który – tak jak dwuobliczny Janus – daje podwójne oblicze krajowemu nakazowi aresztowania na terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego oraz europejskiemu nakazowi aresztowania na terytorium innych państw członkowskich, nadal pozostaje bardzo niejasny.

72. Po pierwsze, jak już wcześniej zauważyłem, ponieważ europejski nakaz aresztowania jest instrumentem współpracy sądowej niebędącym nakazem poszukiwania i zatrzymania osoby ściganej na terytorium wydającego nakaz państwa członkowskiego, system ten wypacza cel europejskiego nakazu aresztowania i pozbawia go podstawy prawnej.

73. Po drugie, w związku z powyższym osoba ścigana, w braku aktu zaskarżalnego innego niż europejski nakaz aresztowania, zostaje tym samym pozbawiona możliwości zakwestionowania w wydającym nakaz państwie członkowskim legalności jej zatrzymania lub tymczasowego aresztowania w świetle przepisów tego państwa. Ponieważ wykonujący nakaz organ sądowy jest właściwy wyłącznie do orzekania w przedmiocie przewidzianych w decyzji ramowej przesłanek odmowy wykonania, tym samym kontroli sądowej mógłby umknąć cały aspekt legalności zatrzymania i tymczasowego aresztowania.

74. Wprawdzie postępowanie przygotowawcze pozostaje poza zakresem stosowania decyzji ramowej i prawa Unii, niemniej państwa członkowskie nadal podlegają obowiązkowi przestrzegania praw podstawowych mających umocowanie w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. lub w ich prawach krajowych [18], w tym prawa do skutecznego środka odwoławczego, sformułowanego w art. 13 wspomnianej konwencji i w art. 47 karty. Tymczasem wydanie europejskiego nakazu aresztowania nie może zwalniać państw członkowskich z przestrzegania gwarancji proceduralnych określonych w ich prawie krajowym w przypadku postanowienia o pozbawieniu wolności danej osoby.

75. Moim zdaniem, właśnie w celu wyeliminowania ryzyka pozbawienia gwarancji związanych z udziałem sędziego – będącego strażnikiem wolności jednostki – prawodawca Unii postanowił, że europejski nakaz aresztowania powinien opierać się na istniejącym orzeczeniu sądowym wydanym zgodnie z przepisami proceduralnymi wydającego nakaz państwa członkowskiego.

76. Dodatkowo wydanie jednego nakazu aresztowania traktowanego jednocześnie jako europejski nakaz aresztowania i krajowy nakaz aresztowania pozbawia wykonujące nakaz państwa członkowskie gwarancji, że wydające nakaz państwo członkowskie zastosowało kontrolę proporcjonalności.

3. Wydanie europejskiego nakazu aresztowania równoznacznego z krajowym nakazem aresztowania może uniemożliwić stosowanie kontroli proporcjonalności podczas wydawania europejskiego nakazu aresztowania

77. Kontrola proporcjonalności stanowi jedną z istotnych trudności, jakie napotyka system ENA od momentu jego wdrożenia.

18 — Zobacz wyrok F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 48).

78. W sprawozdaniu z wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej [19] Komisja wskazała, że systematyczne wydawanie ENA w celu doprowadzenia do wydania osób poszukiwanych często w związku z bardzo nieznacznymi przestępstwami podważa zaufanie do tej procedury [20]. Komisja stwierdziła ponadto, że „[w]ydawanie ENA w sprawach, w których tymczasowe aresztowanie byłoby uznawane za niewłaściwe, ma nadmierny wpływ na wolność i swobody poszukiwanych osób” [21].

79. W rezolucji z dnia 27 lutego 2014 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie przeglądu europejskiego nakazu aresztowania [22] Parlament Europejski stwierdza, że przy wydawaniu europejskiego nakazu aresztowania właściwy organ „dokładnie ocenia potrzebę wymaganego środka na podstawie wszystkich istotnych czynników i okoliczności, biorąc pod uwagę prawa podejrzanych i oskarżonych oraz dostępność właściwych, mniej inwazyjnych środków, aby osiągnąć zamierzone cele, i stosuje się najmniej inwazyjny dostępny środek” [23].

80. W sprawozdaniu końcowym dotyczącym czwartej rundy wzajemnych ocen, zatytułowanym „Praktyczne stosowanie europejskiego nakazu aresztowania i procedur wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi”, przyjętym w dniach 4 i 5 czerwca 2009 r. [24], Rada zbadała kwestię wprowadzenia kryterium proporcjonalności „rozumianego jako kontrola dodatkowa, poza weryfikacją wymaganego progu pozwalającego ocenić zasadność wydania europejskiego nakazu aresztowania, w odniesieniu do okoliczności sprawy” [25]. W zaleceniu nr 9 skierowanym do państw członkowskich Rada zobowiązała swoje organy przygotowawcze do kontynuowania rozmów w sprawie ustanowienia wymogu proporcjonalności, aby wypracować spójne rozwiązanie na szczeblu Unii Europejskiej.

81. Następnie podczas posiedzenia w dniach 3 i 4 czerwca 2010 r. Rada postanowiła zmienić europejski podręcznik dotyczący wystawiania europejskiego nakazu aresztowania [26] w celu włączenia do pkt 3 tego podręcznika kryteriów, które należy stosować przy wydawaniu tego nakazu.

82. Podręcznik w aktualnej wersji stwierdza, że „z uwagi na poważne konsekwencje, jakie poszukiwanej [ściganej] osobie przynosi wykonanie ENA pod względem ograniczenia wolności fizycznej i swobody przemieszczania się, właściwe organy powinny przed podjęciem decyzji o wydaniu nakazu rozpatrzyć proporcjonalność tego działania, oceniając szereg ważnych czynników”, takich jak „wag[a] przestępstwa, możliwość zatrzymania podejrzanego, […] prawdopodobny wymiar kary, jeśli poszukiwana [ścigana] osoba zostanie uznana winną popełnienia domniemanego przestępstwa [oraz] zagwarantowanie skutecznej ochrony społeczeństwu i uwzględnienie interesu ofiar przestępstwa”. Ponadto, zgodnie z podręcznikiem „[n]ie należy optować za [europejskim nakazem aresztowania], gdy tymczasowe aresztowanie nie jest w danym przypadku proporcjonalnym, adekwatnym i możliwym środkiem przymusu”.

19 — Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 wersja ostateczna].

20 — Zobacz pkt 5 tego sprawozdania.

21 — Ibidem.

22 — Dokument T7-0174/2014.

23 — Zobacz załącznik do tej rezolucji.

24 — Dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

25 — Zobacz pkt 3.9 tego sprawozdania.

26 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139, zwany dalej „podręcznikiem”.

83. Dodam, że Rada wyraźnie zapisała wymóg proporcjonalności w decyzji 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)[27], której art. 21 stanowi, że państwo członkowskie dokonujące wpisu decyduje, czy dany przypadek jest „na tyle stosowny, odpowiedni i ważny, by uzasadnione było wprowadzenie tego wpisu do SIS II". Ponieważ na mocy art. 9 decyzji ramowej wpis do SIS może być równoznaczny z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania, przepis ten wprowadza zatem kontrolę proporcjonalności owego nakazu aresztowania do prawa pozytywnego.

84. Niemniej sama decyzja ramowa nie wymaga wprost od wydających nakaz organów sądowych przeprowadzenia kontroli proporcjonalności, a w pkt 3 podręcznika wskazano, że „[j]est oczywiste, że decyzja ramowa […] nie nakłada na państwo członkowskie wydające nakaz obowiązku sprawdzenia proporcjonalności i że kluczową rolę w tym względzie odgrywa ustawodawstwo państw członkowskich". Podstawą kontroli proporcjonalności przez organ sądowy wydający nakaz jest zatem, według tego podręcznika, „interpretacja […] *zgodna* z przepisami decyzji ramowej […] i z ogólną logiką jej stosowania"[28].

85. Kontrola proporcjonalności przez wydający nakaz organ sądowy nie opiera się zatem na wiążącym charakterze decyzji ramowej, lecz jedynie na zbudowanym między państwami członkowskimi szerokim konsensusie, podzielanym przez Parlament, Radę i Komisję. Kontrola ta jest po prostu „zgodna" z decyzją ramową i nie jest przez nią narzucona.

86. O ile odrzucam to twierdzenie, które w moim przekonaniu jest błędne, o tyle jestem przekonany co do informacji, że podręcznik przedstawia jedynie „uwagi" mające wyłącznie wagę „zwykłych zaleceń"[29].

87. Moim zdaniem, decyzja ramowa jest wiążąca zarówno w zakresie, w jakim wymaga kontroli proporcjonalności na etapie wydania europejskiego nakazu aresztowania, jak i w zakresie, w jakim w zasadzie zakazuje tej kontroli na etapie wykonania tego nakazu, z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności.

88. Zasada proporcjonalności, będąca ogólną zasadą prawa Unii, którą obecnie wyraża art. 5 TUE, została wymieniona w motywie 7 decyzji ramowej, który stanowi, że zgodnie z tą zasadą decyzja ramowa nie wykracza poza środki niezbędne dla osiągnięcia celu, jakim jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji zbudowanego na fundamencie Europejskiej Konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r.

89. Poza tym w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej przypomniano, że nie skutkuje ona modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 UE oraz znajdujących wyraz w karcie.

90. Tymczasem zgodnie z art. 52 ust. 1 karty ograniczenia praw i wolności uznanych w karcie mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy „[*z] zastrzeżeniem zasady proporcjonalności*, […] są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób"[30].

91. W sprawach karnych wspomniana zasada proporcjonalności wyraża się w szczególny sposób w gwarantowanej przez art. 49 karty zasadzie proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary.

27 — Dz.U. L 205, s. 63.

28 — Wyróżnienie moje.

29 — Zobacz przypis 1 podręcznika.

30 — Wyróżnienie moje.

92. Poza tymi ogólnymi odniesieniami do zasady proporcjonalności art. 2 ust. 1 decyzji ramowej, definiując przedmiotowy zakres stosowania europejskiego nakazu aresztowania, porusza w sposób pośredni, aczkolwiek wyraźny, kwestię oceny proporcjonalności decyzji o wydaniu takiego nakazu, wskazując, że może on zostać wydany do celów przeprowadzenia postępowania wyłącznie w przypadku czynów, które w świetle prawa obowiązującego w wydającym nakaz państwie członkowskim zagrożone są karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym o maksymalnym wymiarze co najmniej 12 miesięcy, oraz w przypadku wykonywania orzeczonych kar lub środków o wymiarze co najmniej czterech miesięcy.

93. Niemniej wydanie europejskiego nakazu aresztowania na podstawie tego przepisu nie wyklucza, że nie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności. Jak pokazuje zawarte w podręczniku niewyczerpujące wyliczenie czynników, które należy uwzględnić, skuteczne stosowanie kontroli proporcjonalności oznacza bowiem ocenę in concreto w zależności od indywidualnych okoliczności każdego przypadku.

94. Moim zdaniem, decyzja ramowa nakłada obowiązek przeprowadzenia takiej kontroli na etapie wydawania europejskiego nakazu aresztowania, bez możliwości skutecznego podniesienia zarzutu, że wymogi w zakresie wydania należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich w sprawach karnych.

95. Po pierwsze, taki zarzut neguje rozróżnienie, które należy wprowadzić między europejskim nakazem aresztowania a stanowiącym jego podstawę krajowym nakazem aresztowania. O ile wymogi w zakresie wydania krajowego nakazu aresztowania rzeczywiście należą do kompetencji państw członkowskich w sprawach karnych, o tyle europejski nakaz aresztowania jest instrumentem utworzonym i regulowanym przez prawo Unii, w szczególności w odniesieniu do wymogów w zakresie jego wydawania, o czym świadczy art. 2 ust. 1 decyzji ramowej określający przypadki, w których europejski nakaz aresztowania „może zostać wydany”. Z decyzji rozszerzającej terytorialny zakres zastosowania krajowego nakazu aresztowania na europejską przestrzeń sądową poprzez wydanie europejskiego nakazu aresztowania decyzja ramowa czyni czynność sądową podlegającą przepisom prawa Unii. Wobec powyższego przepis prawa członkowskiego określający, na podstawie decyzji ramowej, wymogi w zakresie wydawania europejskiego nakazu aresztowania, nie może pozostawać poza zakresem stosowania prawa Unii tylko ze względu na to, że podlega prawu karnemu tego państwa [31].

96. Po drugie, przypomnieć należy, że celem decyzji ramowej jest zastąpienie ekstradycji systemem przekazywania osób między organami sądowymi, opartym na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi do ich odpowiednich systemów karnych. Podstawą tego zaufania jest koncepcja, zgodnie z którą każde państwo członkowskie powinno akceptować stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych państwach członkowskich, nawet gdyby stosowanie jego własnego prawa krajowego prowadziło do innego rozwiązania. W związku z tym, że system przewidziany w decyzji ramowej opiera się na współpracy między sądami, właśnie wspólne i jednolite wykonywanie kontroli proporcjonalności przez wszystkie sądy europejskiej przestrzeni sądowej pozwala akceptować te różnice. Innymi słowy, zaufanie, jakim wykonujący nakaz aresztowania organ sądowy musi obdarzyć kolejne ogniwo tego łańcucha, opiera się na założeniu, że system przekazywania osób daje pewność, iż wydający nakaz organ sądowy przeprowadził już wstępną kontrolę proporcjonalności, przy czym jego jurysdykcja nie jest związana z decyzją władzy wykonawczej czy organu administracyjnego.

31 — W drodze analogii warto zaznaczyć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż prawo Unii nakłada ograniczenia na kompetencje państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego, gdyż ustawodawstwo w tym zakresie nie może w szczególności ograniczać podstawowych swobód zagwarantowanych prawem Unii (zob. wyrok Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

97. Dochodzimy w związku z tym do wniosku, że organ sądowy wydający europejski nakaz aresztowania musi być w stanie dokonać kontroli proporcjonalności. Jestem daleki od koncepcji osłabienia w ten sposób skuteczności europejskiego nakazu aresztowania oraz zezwalania osobom podejrzanym o popełnienie przestępstw na bezkarność dzięki przekroczeniu granicy. Wprowadzenie obowiązku takiej kontroli raczej wzmocni skuteczność tego systemu, zapobiegając namnażaniu się europejskich nakazów aresztowania w postępowaniach karnych, w przypadku których można rozważać zastosowanie innych mniej kosztownych środków, i umożliwiając w ten sposób organom policji i wymiaru sprawiedliwości skupienie ich wysiłków na zwalczaniu najpoważniejszych przestępstw.

98. System przewidziany w prawie węgierskim, który opiera się na wydaniu jednego orzeczenia traktowanego jednocześnie jako krajowy nakaz aresztowania i europejski nakaz aresztowania, pozbawia wydający nakaz organ sądowy – związany zasadą legalizmu w postępowaniu karnym – możliwości sprawowania kontroli proporcjonalności i zmienia go w zwykły pas transmisyjny służb policji lub prokuratury.

99. W tym względzie należy zauważyć, że w tabeli zamieszczonej w części VIII dokumentu roboczego Komisji z dnia 11 kwietnia 2011 r.[32] na pytanie dotyczące istnienia weryfikacji proporcjonalności w przypadku Węgier wskazano: „Nie (zasada legalizmu)”.

100. Postępowanie główne stanowi doskonałą ilustrację pułapek, których uniknięcie byłoby możliwe przez stosowanie zasady proporcjonalności.

101. Z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym wynika bowiem, że N. Bob-Dogi posiadał adres w Rumunii, znany węgierskim organom sądowym, które wysłały mu wezwanie na rozprawę w dniu 2 grudnia 2014 r. listem poleconym, którego odebrania N. Bob-Dogi nie kwestionuje, lecz twierdzi, że nastąpiło to dopiero w dniu 5 grudnia 2014 r. Poza tym z aktu oskarżenia węgierskiej prokuratury wynika, że do Mátészalkai járásbíróság (sądu rejonowego w Mátészalka) zwrócono się z wnioskiem o orzeczenie wobec N. Boba-Dogiego kary grzywny oraz zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na drogach publicznych. W powyższych okolicznościach istnieją poważne wątpliwości co do proporcjonalności decyzji o wydaniu europejskiego nakazu aresztowania, i to ponad trzynaście miesięcy po popełnieniu czynów zarzucanych zainteresowanemu.

102. Niezależnie od tego mogę jedynie stwierdzić, że przewidziany w prawie węgierskim uproszczony system przekazywania osób, który znosi wszelkie gwarancje w odniesieniu do przeprowadzenia kontroli proporcjonalności przez wydający nakaz organ sądowy, jest niezgodny z decyzją ramową.

103. Chciałbym uściślić zakres mojej analizy. Zgodnie z zasadą pomocniczości kwestionuję stosowanie zasady legalizmu w postępowaniu karnym wyłącznie w związku z podjęciem decyzji o rozszerzeniu geograficznego zakresu krajowego nakazu aresztowania na europejską przestrzeń sądową poprzez wydanie europejskiego nakazu aresztowania. W mojej ocenie tylko w takim przypadku dotyczącym wykonania prawa Unii decyzję ramową należy interpretować w ten sposób, że w celu zagwarantowania skuteczności ustanowionego przez nią mechanizmu przekazywania osób decyzja ramowa wymaga, aby wydający nakaz organ sądowy dokonał kontroli proporcjonalności.

104. Z przedstawionych powyżej względów proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze, że decyzja ramowa dopuszcza wydanie europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie w celu wykonania odrębnego krajowego nakazu aresztowania lub innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny, nakazujących poszukiwanie i zatrzymanie osoby ściganej oraz wydanych zgodnie z przepisami postępowania karnego wydającego nakaz państwa członkowskiego.

32 — Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący trzeciemu sprawozdaniu 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 [SEC(2011) 430 wersja ostateczna].

B – *W przedmiocie pytania drugiego*

105. W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy brak informacji o istnieniu krajowego nakazu aresztowania, na którym opiera się europejski nakaz aresztowania, stanowi podstawę odmowy jego wykonania.

106. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, podstawą systemu decyzji ramowej jest zasada wzajemnego uznawania, która jako „kamień węgielny" współpracy sądowej implikuje zgodnie z art. 1 ust. 2 owej decyzji ramowej, że państwa członkowskie są zasadniczo zobowiązane do wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Państwa te są zatem uprawnione do odmowy wykonania takiego nakazu wyłącznie ze względów stanowiących podstawę odmowy wykonania wymienionych w art. 3–4a decyzji ramowej i mogą uzależnić wykonanie nakazu aresztowania jedynie od spełnienia warunków określonych w art. 5 decyzji ramowej [33].

107. Mimo że konstrukcja wspomnianych przepisów nie pozostawia miejsca na żadną inną podstawę odmowy wykonania nakazu, należy jednak wskazać, że ich jedynym celem jest określenie przypadków, w których organ sądowy państwa członkowskiego wykonującego nakaz, do którego wystąpiono z europejskim nakazem aresztowania, który, o ile został wydany prawidłowo, wywołuje skutki prawne, jest zwolniony z obowiązku jego wykonania. Innymi słowy, przepisy te opierają się na założeniu, zgodnie z którym akt, którego wykonania odmówiono, wchodzi w zakres definicji europejskiego nakazu aresztowania podanej w art. 1 decyzji ramowej oraz spełnia wymogi co do formy i treści, o których mowa w jej art. 8.

108. Nie ma to jednak miejsca w przypadku europejskiego nakazu aresztowania, który nie został wydany w celu wykonania krajowego nakazu aresztowania lub innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny.

109. Brak istnienia krajowej podstawy prawnej nie stanowi formalnej nieprawidłowości, którą można usunąć poprzez wykorzystanie ram współpracy przewidzianych w art. 15 ust. 2 decyzji ramowej, ale istotną nieprawidłowość dyskwalifikującą środek jako europejski nakaz aresztowania.

110. Na tej podstawie można stwierdzić, że organ sądowy wykonujący nakaz nie może wykonać środka zakwalifikowanego jako europejski nakaz aresztowania, który nie został wydany w celu wykonania krajowego nakazu aresztowania lub innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny.

IV – Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Curtea de Apel Cluj (sąd apelacyjny w Klużu, Rumunia) udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 8 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r., interpretowany w świetle zasad legalizmu i proporcjonalności, należy interpretować w ten sposób, że:

— europejski nakaz aresztowania może zostać wydany wyłącznie w celu wykonania odrębnego krajowego nakazu aresztowania lub innego podlegającego wykonaniu orzeczenia sądowego mającego analogiczny skutek prawny, nakazujących poszukiwanie i zatrzymanie osoby ściganej oraz wydanych zgodnie z przepisami karnoprocesowymi państwa członkowskiego wydania nakazu;

33 — Zobacz podobnie wyroki: West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, pkt 55); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 38); a także F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 36).

— w innym wypadku wykonujący nakaz organ sądowy powinien odmówić wykonania aktu jako europejskiego nakazu aresztowania.