Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 3 marca 2016 r.[1]

Sprawy C-404/15 i C-659/15 PPU

Pál Aranyosi (C-404/15)
i
Robert Căldăraru (C-659/15 PPU)

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (wyższy sąd krajowy w Bremie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne — Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych — Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW — Europejskie nakazy aresztowania wydane w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka polegającego na pozbawieniu wolności — Przekazanie osób, których dotyczy wniosek, wydającym nakaz organom sądowym — Artykuł 1 ust. 3 — Prawa podstawowe — Warunki pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim — Niebezpieczeństwo nieludzkiego lub poniżającego traktowania — Konieczność kontroli proporcjonalności przy wydawaniu europejskich nakazów aresztowania

I – **Wprowadzenie**

1. Wykonanie europejskiego nakazu aresztowania prowadzi do aresztowania osoby, której dotyczy wniosek. Czy sam potencjalnie lub prawdopodobnie poniżający charakter warunków pozbawienia wolności wynikający z systemowych braków zakładów karnych w państwie członkowskim wydającym nakaz upoważnia wykonujące nakaz organy sądowe do odmowy przekazania zainteresowanej osoby?

2. Z art. 1 ust. 3 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi[2] **wynika bowiem, że „nie skutkuje [ona] modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE]"**.

3. Powstaje pytanie, czy moc zasady wzajemnego uznawania ma granicę, gdy następuje utrata zaufania, jakim powinny się darzyć państwa członkowskie, z powodu potencjalnego naruszenia praw podstawowych, których poszanowanie przez te państwa się zakłada.

4. Wzajemne uznawanie, realizowane właśnie poprzez europejski nakaz aresztowania, jest zgodnie z utrwalonym sformułowaniem „kamieniem węgielnym"[3] przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, którą Unia Europejska postawiła sobie za cel, jak to zostało zapisane w traktatach.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 190, s. 1. Decyzja ramowa zmieniona decyzją ramową 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. L 81, s. 24, zwana dalej „decyzją ramową").

3 — Zgodnie z wyrażeniem użytym w motywie 6 decyzji ramowej.

5. W niniejszej sprawie Trybunał ma zatem dokonać wyważenia poszanowania praw podstawowych przekazywanej osoby oraz bezwzględnej konieczności zrealizowania tej wspólnej przestrzeni w szczególności poprzez ochronę praw i wolności innych osób. Trybunał powinien zatem postawić sobie pytanie o to, czy zasady, jakie wypracował w innych dziedzinach prawa Unii, takie jak zawarte w wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego, można zastosować odpowiednio do szczególnego mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania, ryzykując zablokowanie tego mechanizmu, pozostawienie przestępstwa bezkarnym i wywołanie niezwykle poważnych konsekwencji dla wykonujących organów sądowych.

6. W rzeczywistości myślę, że rozwiązanie leży w samej równowadze systemu wprowadzonego europejskim nakazem aresztowania, z której obecnie należy wyciągnąć konsekwencje. Przy zachowaniu mocy, którą mu przyznaje zasada wzajemnego uznawania, rozwiązanie wyłania się z wyraźnych lub dorozumianych odesłań zawartych w decyzji ramowej do pewnych istotnych zasad, w szczególności do zasady proporcjonalności, ogólnej zasady prawa Unii.

7. Wyjaśnię powody, dla których w sytuacji, gdy wydające nakaz organy sądowe skonfrontowane są z ogólnym przeludnieniem zakładów karnych skutkującym warunkami bytowymi pozbawienia wolności sprzecznymi z prawami podstawowymi, są one zobowiązane do dokonywania kontroli proporcjonalności w celu dostosowania konieczności wydania europejskiego nakazu aresztowania zarówno do charakteru naruszenia, jak i do konkretnych sposobów wykonania kary.

8. Jako że europejski nakaz aresztowania jest instrumentem stworzonym i regulowanym przez prawo Unii, w szczególności co do warunków wydawania, organy sądowe zamierzające wydać taki nakaz powinny upewnić się nie tylko, że spełnia on warunki materialne i formalne wynikające z decyzji ramowej, ale również – że jest on także wydany zgodnie z zasadą proporcjonalności. Taką kontrolę w zakresie, w jakim pozwoliłaby na lepsze zapanowanie nad warunkami i w szczególności skutkami przekazania osoby, której dotyczy wniosek, należy uważać ogólniej za część ciążących na wydającym nakaz państwie członkowskim obowiązków zapewnienia poszanowania praw podstawowych osoby podlegającej przekazaniu na mocy europejskiego nakazu aresztowania, a w konsekwencji za podstawę zaufania, jakim powinny je z góry obdarzyć wykonujące organy sądowe.

9. Pragnę wreszcie doprecyzować, że kontrola ta nie powinna pomijać odpowiedzialności ciążącej na wydającym nakaz państwie członkowskim co do poszanowania praw podstawowych osoby pozbawionej wolności na mocy nie tylko art. 6 TUE, ale także zasady pierwszeństwa prawa Unii i obowiązku lojalnej współpracy, a także działań, jakie Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska powinny koniecznie podjąć w celu wzmocnienia skuteczności tego systemu.

II – **Ramy prawne**

10. Przed przeanalizowaniem problemów podniesionych w pytaniach prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi należy na wstępie przypomnieć podstawowe zasady, na których będzie się opierać moja analiza. Są one zawarte w traktatach.

A – *Traktaty*

11. Zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust. 1 TFUE celem Unii jest utrzymanie i rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest, z poszanowaniem praw podstawowych każdej osoby, swoboda przepływu osób za pomocą środków zapobiegających przestępczości oraz zwalczających to zjawisko.

12. W tym kontekście art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE stanowi, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w [Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej »kartą«], która ma taką samą moc prawną jak traktaty".

13. Z art. 6 ust. 3 TUE wynika również, że „[p]rawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa".

14. W tytule V części trzeciej traktatu FUE, pod nagłówkiem „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", zawarty jest art. 82 TFUE, który stanowi, że „[w]spółpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania". Jak wspomniałem, zasada ta stanowi „kamień węgielny" współpracy sądowej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi.

B – *Decyzja ramowa*

15. Europejski nakaz aresztowania wprowadzony decyzją ramową został utworzony w celu zastąpienia klasycznego mechanizmu ekstradycji, wymagającego decyzji władzy wykonawczej, instrumentem współpracy krajowych organów sądowych opartym na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi [4].

16. Decyzja ramowa ustanawia nowy, prostszy i wydajniejszy system przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej [5], bardzo ściśle ograniczając podstawy odmowy wykonania i określając terminy wydawania orzeczeń dotyczących europejskiego nakazu aresztowania [6].

17. Wprowadzając procedurę pomyślaną jako skuteczniejsza i wydajniejsza niż poprzednia procedura, mechanizm europejskiego nakazu aresztowania stanowi przede wszystkim istotny wkład w zwalczanie działalności przestępczej w Unii. Jako że pozwala on na ściganie, osądzenie i skazanie sprawców przestępstwa popełnionego w jednym z państw członkowskich, stanowi obecnie istotne zabezpieczenie w sytuacji zniesienia granic wewnętrznych w Unii i zmierza również do wzmocnienia ochrony ofiar przestępstw, zapewniając z jednej strony, że ich sprawcy mogą zostać osądzeni i skazani za popełnione przestępstwa, a z drugiej strony, że zostaną poddani wymiarowi sprawiedliwości szybciej i skuteczniej.

18. Motywy 10–13 decyzji ramowej mają następujące brzmienie:

„(10) 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 [UE], ustalonych [stwierdzonego] przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 [UE] ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2[[7]].

(11) W stosunkach między państwami członkowskimi europejski nakaz aresztowania powinien zastąpić wszystkie wcześniejsze instrumenty dotyczące ekstradycji, łącznie z przepisami tytułu III konwencji wykonawczej do układu z Schengen, dotyczącymi ekstradycji".

4 — Artykuł 82 ust. 1 akapit pierwszy TFUE i motywy 5, 6, 10 i 11 decyzji ramowej.

5 — Wyroki: Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, pkt 34; a także Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 37.

6 — Wyrok F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 57, 58.

7 — Choć motyw 10 odnosi się do art. 7 ust. 1 UE i art. 7 ust. 2 UE, to wydaje mi się, że prawodawca Unii miał zamiar odnieść się, odpowiednio, do art. 7 ust. 2 UE i art. 7 ust. 3 UE.

(12) Niniejsza decyzja ramowa respektuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w art. 6 [UE] oraz tych, które znajdują odbicie w [karcie], w szczególności w jej rozdziale VI.

(13) Żadna osoba nie może zostać usunięta, wydalona lub ekstradowana do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że zostanie ona skazana na karę śmierci, poddana torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze".

19. Artykuł 1 decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązani[e] do jego wykonania", stanowi:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną 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]".

20. Artykuły 3 i 4 decyzji ramowej poświęcone są podstawom obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

III – **Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

21. Rozpatrywane odesłania prejudycjalne wpisują się w ramy badania przez Generalstaatsanwaltschaft Bremen (prokuraturę generalną w Bremie) zgodności z prawem przekazania P. Aranyosiego i R. Căldăraru organom sądowym ich państwa członkowskiego pochodzenia [8].

22. W sprawie Aranyosi (C-404/15) do niemieckich organów sądowych wpłynął wniosek o przekazanie zainteresowanego na mocy dwóch europejskich nakazów aresztowania wydanych, odpowiednio, w dniach 4 listopada i 31 grudnia 2014 r. przez Miskolci járásbíróság (sąd rejonowy w Miszkolcu, Węgry) w celu przeprowadzenia postępowania karnego. P. Aranyosi jest obywatelem węgierskim, mieszkającym obecnie w Bremerhaven (Niemcy) ze swoją matką, ma partnerkę i małe dziecko.

23. Zarzuca się mu, po pierwsze, że ukradł po włamaniu się do domu w Sajohidveg (Węgry) 2 500 EUR i 100 000 HUF (forintów węgierskich) (około 313 EUR) w gotówce, a także różne wartościowe przedmioty, a po drugie, że włamał się do szkoły w Sajohidveg, w której zniszczył materiały i ukradł urządzenia techniczne oraz gotówkę o całkowitej wartości szacowanej na 244 000 HUF (około 760 EUR).

24. W sprawie Căldăraru (C-659/15 PPU) do niemieckich organów sądowych wpłynął natomiast wniosek o przekazanie zainteresowanego na mocy europejskiego nakazu aresztowania wydanego w dniu 29 października 2015 r. przez Judecătoria Făgăraşle (sąd pierwszej instancji w Fogaraszu, Rumunia), w celu wykonania kary roku i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem, który się uprawomocnił. R. Căldăraru jest obywatelem rumuńskim.

8 — Na mocy § 29 ust. 1 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych) z dnia 23 grudnia 1982 r., zmienionej Europäisches Haftbefehlsgesetz (ustawą o europejskim nakazie aresztowania) z dnia 20 lipca 2006 r. (BGBl. 2006 I, s. 1721, zwanej dalej „IRG"), Oberlandesgericht (wyższy sąd krajowy, Niemcy) orzeka na wniosek prokuratora o zgodności z prawem ekstradycji, jeśli oskarżony nie wyraził zgody na ekstradycję. Orzeczenie zostaje wydane w formie postanowienia zgodnie z § 32 IRG.

25. Po skazaniu go w dniu 17 grudnia 2013 r. na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu za występek prowadzenia pojazdu bez prawa jazdy, popełnił on ten występek ponownie w dniu 5 sierpnia 2014 r., aby dostać się do miejsca zamieszkania swojego ojca.

26. R. Căldăraru został zatrzymany w Bremie (Niemcy) w dniu 8 listopada 2015 r. i objęty aresztem w celu ekstradycji.

27. Podczas przesłuchania P. Aranyosi i R. Căldăraru obaj sprzeciwili się przekazaniu ich wydającym nakazy organom sądowym, oświadczając, że nie zgadzają się na uproszczoną procedurę przekazania.

28. W obu sprawach prokuratura generalna w Bremie zwróciła się do wydających nakaz organów sądowych o podanie nazwy zakładu, w którym zainteresowani zostaną osadzeni w przypadku przekazania, przy czym odniosła się do warunków pozbawienia wolności niespełniających minimalnych europejskich standardów. Żaden z tych organów nie mógł wypowiedzieć się w tej kwestii i prokuratura generalna w Bremie zastanawia się w konsekwencji nad zgodnością z prawem ewentualnego przekazania, biorąc pod uwagę brzmienie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej i przepisów zawartych w § 73 IRG [9].

29. Rozpatrywane odesłania prejudycjalne wpisują się zatem w bardzo szczególny kontekst, nakreślony nie przez stwierdzenie dokonane przez Radę Europejską w zastosowaniu przewidzianego w art. 7 TUE decyzji ramowej mechanizmu sankcji, o którym w wyraźny sposób mowa w motywie 10 decyzji ramowej, ale przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

30. W wyroku w sprawie Iavoc Stanciu przeciwko Rumunii [10] i w pilotażowym wyroku [11] w sprawie Varga i in. przeciwko Węgrom [12] stwierdził on bowiem występowanie ogólnego złego funkcjonowania systemów penitencjarnych rumuńskiego i węgierskiego wynikającego w szczególności z ogólnego przeludnienia zakładów karnych, w którego wyniku osadzone osoby są lub mogą być narażone na nieludzkie lub poniżające traktowanie podczas odbywania kary pozbawienia wolności sprzecznie z art. 2, 3 i 5 EKPC.

31. Jeśli okazuje się, że w Rumunii 10 zatrzymanych osób może zostać umieszczonych w pomieszczeniu o wielkości 9 m^2, a więc mieć do dyspozycji przestrzeń życiową mniejszą niż 2 m^2, oraz jeśli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rzeczywiście wpłynęło w tym względzie kilkaset indywidualnych skarg, jestem zmuszony zadać sobie pytanie o zgodność z prawem wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności, z punktu widzenia praw podstawowych osoby podlegającej przekazaniu.

32. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał tak już w trzech wyrokach pilotażowych dotyczących odpowiednio Republiki Włoskiej, Republiki Bułgarskiej i Węgier [13].

9 — Paragraf 73 IRG stanowi, że „[w] braku odpowiedniego wniosku współpraca sądowa i przekazywanie informacji są niedopuszczalne, jeśli naruszają istotne zasady niemieckiego porządku prawnego. W przypadku wniosku na mocy części 8, 9 i 10 współpraca sądowa jest niedopuszczalna, jeśli narusza zasady wymienione w art. 6 [TUE]”.

10 — Wyrok z dnia 24 lipca 2012 r., nr 35972/05. W tym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że pomimo wysiłków władz rumuńskich mających na celu poprawę sytuacji w dziedzinie tej występuje problem strukturalny.

11 — Procedura wyroku pilotażowego umożliwia Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka stwierdzenie występowania naruszenia EKPC z powodu nawracających i trwałych problemów systemowych dotyczących warunków pozbawienia wolności, które wpływają lub mogą wpłynąć na znaczną liczbę osób.

12 — Wyrok z dnia 10 marca 2015 r., nr 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 i 64586/13. W wyroku tym Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla ogólne złe funkcjonowanie węgierskiego systemu penitencjarnego jako podstawę wielu wyroków skazujących wydanych już wobec Węgier na mocy art. 3 EKPC oraz 450 skarg wniesionych obecnie przeciwko temu państwu (zob. w szczególności §§ 99, 100).

13 — Zobacz, odpowiednio, wyroki ETPC: z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie Torregiani i in. przeciwko Włochom, nr nr 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 i 37818/10; z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie Neshkov i in. przeciwko Bułgarii, nr nr 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 i 9717/13; a także ww. wyrok Varga i in. przeciwko Węgrom.

33. Niemniej jednak jego orzecznictwo świadczy o istnieniu nawracających problemów w sferze penitencjarnej 47 państw członków Rady Europy, w tym państw członkowskich Unii.

34. W wyrokach dotyczących Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słoweńskiej [14] Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że przeludnienie więzień osiągnęło taki poziom, iż czynnik ten może sam w sobie być wystarczający dla stwierdzenia naruszenia art. 3 EKPC. Co więcej, jakkolwiek w tej kwestii nie zapadł wyrok pilotażowy, to jednak Trybunał ten stwierdził, że problemy wynikające z przeludnienia więzień w Belgii mają charakter strukturalny, wykraczający poza szczególną sytuację skarżącego w konkretnej sprawie [15].

35. W 2011 r. Parlament Europejski i Komisja dały wyraz swojemu zaniepokojeniu co do tego, że warunki pozbawienia wolności w tych państwach członkowskich mogą wpłynąć na wzajemne zaufanie i dobre funkcjonowanie instrumentów wzajemnego uznawania w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [16].

36. Pięć lat po tym stwierdzeniu Trybunałowi przedstawiono obecnie tę kwestię w rozpatrywanych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

37. Uważając za niezbędne zwrócenie się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej, Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (wyższy sąd krajowy w Bremie) postanowił bowiem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 1 ust. 3 decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że przekazanie w celu przeprowadzenia postępowania karnego [(sprawa C-404/15) lub przekazanie w celu wykonania kary (sprawa C-659/15 PPU)] jest niedopuszczalne, jeżeli istnieją poważne podstawy wskazujące na to, że warunki pozbawienia wolności w państwie wydającym nakaz naruszają prawa podstawowe danej osoby i ogólne zasady zagwarantowane w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, czy też należy go interpretować w ten sposób, że państwo wykonujące nakaz w tych przypadkach może lub musi uzależnić rozstrzygnięcie o dopuszczalności przekazania od uzyskania gwarancji, że zostaną zapewnione odpowiednie warunki pozbawienia wolności? Czy państwo wykonujące nakaz może lub musi sformułować w tym względzie konkretne wymagania minimalne w stosunku do gwarantowanych warunków pozbawienia wolności?

2) Czy art. 5 i art. 6 ust. 1 decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy wydający nakaz jest także uprawniony do udzielenia gwarancji, iż zostaną zapewnione odpowiednie warunki pozbawienia wolności, czy też uprawnienie to regulują krajowe przepisy dotyczące podziału kompetencji państwa członkowskiego wydającego nakaz?”.

38. Mimo że pytania zadane w ramach sprawy C-404/15 są związane z wykonaniem europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego, a pytania zadane w ramach sprawy C-659/15 PPU są natomiast związane z wykonaniem europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności, pytania te należy rozpatrzyć łącznie, gdyż odnoszą się one do identycznej problematyki. Ponadto zbadam te dwa zadane pytania łącznie ze względu na związek pomiędzy nimi wynikający z ich wzajemnie uzupełniającego charakteru.

14 — Zobacz odpowiednio wyroki ETPC: z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie Karalevičius przeciwko Litwie, nr 53254/99; z dnia 22 października 2009 r. w sprawie Norbert Sikorski przeciwko Polsce, nr 17599/05; a także z dnia 20 października 2011 r. w sprawie Mandic i Jovic przeciwko Słowenii, nr 5774/10 i 5985/10.

15 — Zobacz wyrok ETPC z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie Vasilescu przeciwko Belgii, nr 64682/12.

16 — Zobacz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie warunków panujących w zakładach karnych w Unii (Dz.U. 2013, C 168 E, s. 82) i pkt 4 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi [COM(2011) 175 wersja ostateczna].

IV – **Uwagi wstępne dotyczące problemów podniesionych przez transpozycję zasad wypracowanych w wyroku N.S. i in.**

39. Kilka państw członkowskich proponuje transponowanie zasady wypracowanej przez Trybunał w wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865)[17]. Co prawda koncepcja ta spontanicznie przychodzi na myśl ze względu na analogiczne okoliczności faktyczne, które podobnie jak drzewo zasłaniające las przykuwają uwagę i ukierunkowują rozumowanie.

40. Analogia ta opiera się na okoliczności, że w sprawie, w której zapadł omawiany wyrok, podobnie jak w sprawie w postępowaniu głównym, występowały systemowe nieprawidłowości w państwie członkowskim, w którym osoba wnioskująca o azyl miała być pozbawiona wolności w przypadku jej usunięcia, nieprawidłowości stwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyniku wniesionych do niego skarg indywidualnych.

41. W wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) Trybunał orzekł, że na państwach członkowskich, w tym na sądach krajowych, ciąży obowiązek niedokonania transferu osoby ubiegającej się o azyl do „odpowiedzialnego państwa członkowskiego" w rozumieniu rozporządzenia nr 343/2003, jeżeli nie mogą one na podstawie instrumentów, którymi dysponują, pominąć faktu, iż systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim mogą narazić osobę wnioskującą o azyl na nieludzkie lub poniżające traktowanie w rozumieniu art. 4 karty[18].

42. Rozumowanie przeprowadzone w tym wyroku sprowadza się do nałożenia na państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się osoba wnioskująca o azyl, obowiązku samodzielnego rozpatrzenia wniosku o azyl, jeśli państwo członkowskie „odpowiedzialne" w rozumieniu rozporządzenia nr 343/2003 nie zapewnia wystarczających gwarancji dotyczących warunków stosowania środka detencyjnego.

43. Jakkolwiek kuszące ze względu w szczególności na swą prostotę, orzecznictwo to nie może, jak mi się wydaje, zostać odpowiednio zastosowane do wykładni przepisów decyzji ramowej.

44. Wydaje się bowiem, że sprzeciwia się temu szereg względów.

45. W pierwszej kolejności zasada, którą Trybunał wypracował w wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), stanowi transpozycję na płaszczyznę unijną istotnej zasady rządzącej regułami usuwania i wydalania w ramach prawa azylowego. Zasada ta, zgodnie z którą nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydalony lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, została ustanowiona w art. 19 ust. 2 karty, a także w art. 3 EKPC.

46. Należy zaś stwierdzić, że w ramach mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania transpozycja omawianej zasady została rozmyślnie wykluczona przez prawodawcę Unii, ze względu na sformułowanie, którego używa on w motywie 13 decyzji ramowej.

17 — W sprawie, w której zapadł ten wyrok, osoby wnioskujące o azyl pochodzące z Afganistanu, Iranu i Algierii sprzeciwiły się przekazaniu ich ze Zjednoczonego Królestwa i Irlandii do Grecji, państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia ich wniosków na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50, s. 1), ponieważ mogły one zostać poddane w Grecji nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki stosowania wobec nich środka detencyjnego.

18 — Zobacz w szczególności pkt 86, 94 i 106 tego wyroku.

47. Motyw ten stanowi, że „[ż]adna osoba nie może zostać usunięta, wydalona, lub ekstradowana do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że zostanie ona skazana na karę śmierci, poddana torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze".

48. Osoba „podlegająca przekazaniu" nie została wymieniona. Skoro zaś termin ten określa istotny mechanizm nowo utworzony przez europejski nakaz aresztowania, jest mało prawdopodobne, by prawodawca Unii nie wprowadził tego terminu, jeśliby miał zamiar poddać procedurę przekazania osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, zasadom wymienionym w tym motywie. Czyniąc to, prawodawca Unii dokonał jasnego rozróżnienia pomiędzy regułami rządzącymi europejskim nakazem aresztowania a regułami wyznaczającymi wspólny europejski system azylowy. Wyraził on również jasno swój zamiar zerwania z tradycyjnymi regułami rządzącymi ekstradycją, co jest w pełni uzasadnione, jeśli zamierza się ją zastąpić współpracą sądową opartą na wzajemnym uznawaniu i zaufaniu [19].

49. W drugiej kolejności, jakkolwiek wspólny europejski system azylowy i mechanizm europejskiego nakazu aresztowania, oba, uczestniczą w realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to jednak służą różnym celom i każdy z nich wykazuje szczególne cechy, wynikające ze swoistych reguł i zasad.

50. Po pierwsze, wspólny europejski system azylowy jest oparty na kompletnym zestawie reguł zharmonizowanych na płaszczyźnie unijnej. Natomiast prawo karne, materialne i procesowe nie jest przedmiotem szerokiej harmonizacji w Unii i podlega nadal mimo wszystko zasadzie terytorialności prawa karnego.

51. Po drugie, wspólny europejski system azylowy ma na celu zapewnienie przestrzeni ochrony i solidarności na korzyść jednostek uciekających przed prześladowaniem lub poważnymi naruszeniami ich osoby, które zwracają się o międzynarodową ochronę. Europejski nakaz aresztowania ma natomiast na celu zapewnienie zwalczania działalności przestępczej w Unii poprzez umożliwienie ścigania, sądzenia i skazania sprawców przestępstw.

52. Po trzecie, wspólny europejski system azylowy opiera się na czysto administracyjnej procedurze badania, której celem jest ustalenie, czy zainteresowana osoba ma prawo do statusu uchodźcy, a jeśli nie, usunięcie jej z terytorium Unii. Natomiast europejski nakaz aresztowania wpisuje się w czysto wewnętrzny unijny mechanizm i opiera się ponadto na procedurze wyłącznie sądowej. To nie państwo członkowskie, ale właśnie sąd krajowy domaga się pozbawienia wolności danej osoby, a decyzja ramowa nakazuje pod pewnymi warunkami, to jest z pewnymi zastrzeżeniami, innym państwom członkowskim przychylenie się do tego żądania.

53. Po czwarte, w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego stanowi dla odpowiedzialnego państwa członkowskiego środek ostateczny, całkowicie subsydiarny, związany z koniecznością zapewnienia przymusowego usunięcia. Umieszczenie w areszcie, którego wymaga europejski nakaz aresztowania, jest natomiast regułą i wynika z orzeczenia sądowego skazującego sprawcę przestępstwa lub nakazującego, aby przy użyciu środków przymusu został on doprowadzony przed sąd w celu jego osądzenia.

54. W ostatniej kolejności należy wziąć pod uwagę znaczenie i bardzo konkretne konsekwencje wynikające ze stosowania orzecznictwa N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) do mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania i granice takiego stosowania z uwzględnieniem roli i kompetencji państwa członkowskiego w ramach wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

19 — Motyw 13 decyzji ramowej należy odczytywać w świetle przepisów przewidzianych w art. 28 decyzji ramowej, ponieważ zasada, którą on ustanawia, ma zastosowanie wówczas, gdy po wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania w wydającym nakaz państwie członkowskim powstaje kwestia usunięcia, wydalenia lub ekstradycji.

55. W sprawie, w której zapadł wyrok N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), chodziło o ustalenie, które z państw członkowskich były odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl w rozumieniu rozporządzenia nr 343/2003. Konkretnie rzecz ujmując, rozwiązanie przyjęte przez Trybunał miało tylko taką konsekwencję, że wymagało od właściwych organów Zjednoczonego Królestwa i Irlandii zidentyfikowania zgodnie z kryteriami przewidzianymi w tym rozporządzeniu innego „odpowiedzialnego państwa członkowskiego" albo samodzielnego rozpatrzenia wniosku o azyl, w razie potrzeby z żądaniem usunięcia zainteresowanych z ich terytorium. Chodziło więc o wprowadzenie wyjątku od reguły kompetencji terytorialnej ustanowionej w celu przeprowadzenia rozdziału ciężaru postępowań administracyjnych podlegających wspólnym merytorycznym kryteriom we wszystkich państwach członkowskich.

56. W sprawach w postępowaniach głównych zagadnienie ma zupełnie inny charakter, ponieważ chodzi o zagwarantowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego poprzez umożliwienie przeprowadzenia postępowania karnego wobec P. Aranyosiego i zapewnienie wykonania kary pozbawienia wolności wobec R. Căldăraru.

57. Zupełnie inną skalę mają również praktyczne skutki, ponieważ na podstawie zasad ustanowionych przez Trybunał w wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) wykonujące nakaz organy sądowe byłyby zobowiązane do odmowy przekazania osoby, której dotyczy wniosek.

58. Przeciwnie do wspólnego europejskiego systemu azylowego, który jest, jak wskazałem, w dużej mierze zharmonizowany, prawo karne, materialne i procesowe, nie jest zaś przedmiotem szerokiej harmonizacji w Unii i podlega nadal mimo wszystko zasadzie terytorialności prawa karnego.

59. Oznacza to, że w ramach wykonywania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego transpozycja zasady wypracowanej przez Trybunał w wyroku N.S. i in. (C-411-/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) prowadzi do sytuacji, w której wykonujące nakaz organy sądowe nie mogą już przekazać osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego i nie są również co do zasady właściwe do przeprowadzenia takiego postępowania zamiast wydających nakaz organów sądowych. Jak wynika z postanowienia odsyłającego w sprawie C-404/15, a w szczególności z wywodów prokuratury okręgowej w Miszkolcu, ustalenie popełnienia przestępstwa i wybór kary, jaką należy zastosować, są objęte niezbywalnym zakresem kompetencji węgierskich organów sądowych.

60. Występuje zatem jasne i oczywiste ryzyko, że przestępstwo nie zostanie ukarane, a jego sprawca popełni je ponownie, naruszając w ten sposób prawa i wolności innych obywateli Unii.

61. W ramach wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności problem ten może się wydać mniej delikatny, ponieważ jeśli osoba, której dotyczy wniosek, ma miejsce zamieszkania na terytorium wykonującego nakaz państwa członkowskiego, organy sądowe tego państwa mogłyby ewentualnie same zobowiązać się do wykonania tej kary zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 6 decyzji ramowej. Wydające nakaz organy sądowe mogłyby również ze swojej strony powołać się na brzmienie decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej [20], aby osoba ta mogła odbyć swoją karę na terytorium wykonującego nakaz państwa członkowskiego.

20 — Dz.U. L 327, s. 27.

62. Jakkolwiek takie rozwiązanie jest wyobrażalne, nie zmienia to faktu, że stosowanie zasady wypracowanej przez Trybunał w jego wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) do mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania prowadzi do różnicy w traktowaniu, a więc do naruszenia zasady równości, w zależności od tego, czy osoba, której dotyczy wniosek, jest oskarżona, czy już skazana.

63. Co więcej, nie można wykluczyć, że takie rozwiązanie będzie ostatecznie zachęcało osoby poszukiwane w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności do przemieszczenia się do innych państw członkowskich, aby uniknąć tych postępowań lub aby móc tam odbywać karę. Państwa te stałyby się więc państwami schronienia, jak to zresztą wyraźnie podkreślił prokurator generalny Bremy na rozprawie przed Trybunałem. Jak zapobiec sytuacji, w której te ostatnie państwa również doświadczą trudności i staną się niewydolne? Z pewnością unikną tego, jeśli nie będą wykonywały kar, co do których odmówiły wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Takie skutki należy poważnie rozważyć.

64. Poza tym, wnosząc z liczby państw członkowskich, które zgodnie z ustaleniami dokonanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Komisję należy uważać za niewydolne pod względem warunków pozbawienia wolności, państwa te wydają się idealnym miejscem schronienia. Skoro już są nadmiernie obciążone, jest mało prawdopodobne, że powiększą jeszcze stopień zaludnienia swoich zakładów karnych, przyjmując osoby skazane przez organy sądowe innych państw członkowskich.

65. W obliczu wszystkich tych rozważań należy zatem stwierdzić, że transpozycja zasady wypracowanej przez Trybunał w wyroku N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) napotykałaby znaczne trudności związane z charakterem i celami europejskiego nakazu aresztowania i spowodowałaby ponadto nie tylko paraliż mechanizmu wprowadzonego decyzją ramową, ale także niezwykle poważne i szkodliwe skutki dla wykonujących nakaz organów sądowych, do czego jeszcze wrócę.

V – **Analiza**

66. Poprzez swoje pytania sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy biorąc pod uwagę art. 1 ust. 3 decyzji ramowej organ sądowy wykonujący europejski nakaz aresztowania jest zobowiązany do przekazania osoby poszukiwanej w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności lub innego środka polegającego na pozbawieniu wolności, jeśli może ona być w państwie członkowskim wydającym nakaz przetrzymywana w warunkach bytowych sprzecznych z jej prawami podstawowymi, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami i z zachowaniem jakich formalności.

67. Problem podniesiony przez sąd odsyłający nie dotyczy wady wpływającej na ważność samego europejskiego nakazu aresztowania ani wady postępowania przygotowawczego, wyroku czy środków zaskarżenia mających zastosowanie w wydającym nakaz państwie członkowskim. Nieprawidłowość dotyczy warunków pozbawienia wolności w tym państwie, a więc etapu późniejszego w stosunku do wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Nieprawidłowość ta pociąga za sobą ryzyko poddania osoby przekazywanej warunkom bytowym pozbawienia wolności sprzecznym z gwarancjami przewidzianymi w art. 4 karty.

68. Problem podniesiony przez sąd odsyłający dotyczy zatem klasycznego zagadnienia równowagi pomiędzy różnymi podstawowymi celami, konieczności ich osiągnięcia i możliwości dokonania tego bez zanegowania ani nawet umniejszenia gwarancji czyniących z Unii przestrzeń prawa i wolności.

69. W pierwszej kolejności dokonam klasycznej analizy brzmienia art. 1 ust. 3 decyzji ramowej, jej systematyki i wiodących zasad, na których jest ona oparta. W wyniku tego badania dojdę do wniosku, że art. 1 ust. 3 decyzji ramowej nie może być interpretowany jako stanowiący podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

70. Nie uznam jednak istnienia rygorystycznego obowiązku przekazania, jeśli wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może prowadzić do skutków takich, jak opisane przez sąd odsyłający.

71. W drugiej kolejności wyjaśnię bowiem powody, dla których należy dokonać kontroli proporcjonalności, jeśli organ sądowy postanowi – pomimo braku miejsca w zakładach karnych tego państwa i licznych wyroków skazujących zapadłych wobec niego ze względu na warunki bytowe pozbawienia wolności sprzeczne z prawami podstawowymi – wydać europejski nakaz aresztowania za drobne przestępstwa.

A – *Brzmienie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej*

72. Artykuł 1 decyzji ramowej jest zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązani[e] do jego wykonania".

73. Prawodawca Unii definiuje zatem w ust. 1 tego przepisu cel europejskiego nakazu aresztowania i ustanawia w ust. 2 tego przepisu zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do wykonania go zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania.

74. Prawodawca Unii, stanowiąc w ust. 3 tegoż przepisu, że „decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE]", przypomina jedynie każdemu z państw członkowskich o tym, że są zobowiązane na podstawie tego ostatniego postanowienia do poszanowaniu praw podstawowych.

75. Obowiązek ten stanowi, jak wskażę, wyraz zasady wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi, jak przypomniał o tym Trybunał w swojej opinii 2/13 (EU:C:2014:2454).

76. Prawodawca Unii ustanawia zatem w art. 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej zasady, na których opiera się wykonanie europejskiego nakazu aresztowania, mianowicie odpowiednio zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i zasadę wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi.

77. Ustępy 2 i 3 uzupełniają się, ponieważ ustanowione w nich dwie zasady pozostają w nierozerwalnym związku ze względu na to, że zasada wzajemnego uznawania opiera się na zaufaniu panującym pomiędzy państwami członkowskimi co do poszanowania przez każde z nich prawa Unii, w szczególności praw podstawowych.

78. W obliczu tych rozważań art. 1 ust. 3 decyzji ramowej nie można zatem interpretować w ten sposób, że ma on na celu wprowadzenie wyjątku od zasady wykonywania europejskiego nakazu aresztowania.

B – *W przedmiocie struktury systemu*

79. Gdyby dokonać wykładni art. 1 ust. 3 decyzji ramowej jako przepisu umożliwiającego wykonującym nakaz organom sądowym odmowę wykonania europejskiego nakazu aresztowania z tego powodu, że osoba, której dotyczy wniosek, może być narażona na warunki bytowe pozbawienia wolności sprzeczne z jej prawami podstawowymi, taka wykładnia byłaby ponadto w oczywisty sposób sprzeczna ze strukturą tego systemu.

80. Z jednej strony skutkowałaby ona wprowadzeniem podstawy odmowy wykonania, która w oczywisty sposób nie została przewidziana przez prawodawcę Unii.

81. To sprzeciwiałoby się nie tylko jasno wyrażonej przez prawodawcę Unii woli przewidzenia w sposób wyczerpujący ze względu na pewność prawa przypadków, w których europejski nakaz aresztowania nie może zostać wykonany, ale również orzecznictwu Trybunału, przyjmującemu bardzo ścisłą wykładnię decyzji ramowej, w szczególności podstaw odmowy wykonania przewidzianych w art. 3–4a decyzji ramowej.

82. Z drugiej strony wykładnia ta skutkowałaby wprowadzeniem podstawy systematycznej odmowy wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez państwa członkowskie borykające się z poważnymi trudnościami w funkcjonowaniu ich zakładów karnych, innej niż wyraźnie wymieniona w motywie 10 decyzji ramowej.

83. W motywie tym prawodawca Unii wyraźnie przewiduje możliwość zawieszenia mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania wobec państwa członkowskiego w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez to państwo zasad ustanowionych w art. 6 ust. 1 UE.

84. „Trwałe" naruszenie zostało zdefiniowane przez Komisję jako odnoszące się do „systematycznego powtarzania indywidualnych przypadków naruszenia" [21], przy czym Komisja zauważyła, że należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż „państwo [zostało] skazane wielokrotnie za ten sam rodzaj naruszenia w pewnym okresie przez sąd międzynarodowy, taki jak Europejski Trybunał Praw Człowieka […], bez przejawiania zamiaru wyciągnięcia z tego praktycznych konsekwencji" [22].

85. Moim zdaniem nie ma wątpliwości co do tego, że w niniejszej sprawie zachodzi taki przypadek.

86. W motywie 10 decyzji ramowej prawodawca Unii wymaga jednak ostatecznej interwencji podmiotów odpowiedzialnych za politykę w celu zawieszenia mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania, ponieważ tylko Rada Europejska, stosując procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 2 UE, może wszcząć procedurę zawieszenia praw zainteresowanego państwa członkowskiego. Procedura ta jest zaś trudna i złożona, ponieważ Rada Europejska podejmuje jednomyślną decyzję na podstawie wniosku jednej trzeciej państw członkowskich albo Komisji i za zgodą Parlamentu, co oczywiście wymaga silnej woli politycznej.

87. Zastrzegając wyłącznie dla Rady Europejskiej możliwość zawieszenia mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania poprzez mechanizm sankcji przewidziany w art. 7 ust. 2 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.

88. Gdyby zamierzał przyznać taką możliwość, miałby po temu poza tym wiele okazji.

89. Prawodawca Unii mógł przede wszystkim wymienić ją w motywie 10 decyzji ramowej.

90. Mógł także zastosować odpowiednio istotną zasadę rządzącą regułami usuwania, wydalania i ekstradycji, przewidzianą w motywie 13 decyzji ramowej, zgodnie z którą, jak pragnę przypomnieć, „[ż]adna osoba nie może zostać usunięta, wydalona, lub ekstradowana do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że zostanie ona skazana na karę śmierci, poddana torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze".

21 — Zobacz pkt 1.4.4 komunikatu Komisji skierowanego do Rady i Parlamentu Europejskiego w przedmiocie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej – Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia [COM(2003) 606 wersja ostateczna].

22 — Ibidem.

91. Brzmienie tego motywu zostało zaś starannie przemyślane, ponieważ nie odnosi się ono w żaden sposób do osoby „przekazywanej” na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Dostrzegam w tym wyraźną wolę rozróżnienia pomiędzy regułami rządzącymi europejskim nakazem aresztowania a regułami obejmującymi wspólny europejski system azylowy, a także wolę zerwania z tradycyjnymi regułami rządzącymi ekstradycją, co jest w pełni uzasadnione, ponieważ ma ją zastąpić współpraca sądowa oparta na wzajemnym uznawaniu i zaufaniu.

92. Prawodawca Unii mógł wreszcie umieścić tę podstawę wyraźnie wśród podstaw odmowy wykonania, obligatoryjnych lub fakultatywnych, przewidzianych w art. 3–4a decyzji ramowej, ale tego nie uczynił.

93. W świetle tych rozważań jestem zmuszony stwierdzić, że wprowadzając zasadę ustanowioną w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej, prawodawca Unii nie zamierzał zezwolić wykonującym nakaz organom sądowym na odmowę przekazania osoby, której dotyczy wniosek, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w niniejszych sprawach.

C – *W przedmiocie wiodących zasad decyzji ramowej*

94. Decyzja ramowa opiera się, jak wskazałem, na zasadach wzajemnego uznawania i zaufania, które nakazują wykonującym nakaz organom sądowym uznanie, że przy realizacji europejskiego nakazu aresztowania wydające nakaz organy sądowe zapewnią poszanowanie praw podstawowych osoby przekazywanej.

1. Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych

95. Odniesienie do zasady wzajemnego uznawania narzuca się dla realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, celu, który Unia postawiła sobie na mocy art. 3 ust. 2 TUE i 82 TFUE.

96. Skoro państwa członkowskie uznały tę zasadę za „kamień węgielny” tej przestrzeni, jest jasne, że zamierzały ją realizować bez konieczności dokonania uprzedniej harmonizacji krajowych ustawodawstw karnych. Przeszłe doświadczenia wykazały w wystarczającym stopniu, że ten sposób postępowania, jakkolwiek logicznie się narzucający, był ostatecznie środkiem najpewniej prowadzącym do blokady. Państwa członkowskie zamierzały więc złamać tę blokadę przy zachowaniu koncepcji, że harmonizacja może być nadal konieczna, odgrywa jednak odtąd rolę wyłącznie pomocniczą.

97. Stwierdzenie to, choć nie jest opinią doktryny, wynika jasno z brzmienia art. 82 ust. 1 i 2 TFUE.

98. Za logiką tą w pełni podążył Trybunał, nawet przed zredagowaniem traktatu z Lizbony, przy definiowaniu zasady wzajemnego uznawania w ramach stosowania zasady ne bis in idem w wyroku Gözütok i Brügge [23]. Ta ostatnia zasada może być stosowana transgranicznie wyłącznie wówczas, gdy orzeczenia sądowe różnych państw członkowskich nie są z zasady ignorowane i są uznawane w warunkach wyznaczonych przez Trybunał i z takimi skutkami. Zatem bez względu na zasady wymierzania kary wzajemne uznawanie w sposób konieczny zakłada, że pomiędzy państwami członkowskimi istnieje wzajemne zaufanie co do systemów sądownictwa karnego i że każde z tych państw akceptuje stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych państwach członkowskich, nawet jeśli zastosowanie własnego prawa krajowego prowadziłoby do innego rozwiązania [24].

23 — C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87.

24 — Punkt 33 tego wyroku.

99. Wynika z tego, że w relacji „wzajemne uznawanie/wzajemne zaufanie" to pierwsze wymaga od państw członkowskich tego drugiego. Od momentu zastosowania zasady wzajemnego uznawania, stanowiącej „podstawową zasadę", na której opiera się współpraca sądowa [25], państwa członkowskie powinny darzyć się wzajemnym zaufaniem.

100. Nie ma moim zdaniem żadnych wątpliwości, że brzmienie art. 82 TFUE stanowi dorozumiane potwierdzenie orzecznictwa Trybunału, które można było bardzo łatwo zrewidować przy okazji redagowania traktatu z Lizbony. Pragnę przypomnieć, że przepis ten w ust. 2 daje podstawę prawną dla zbliżania ustawodawstw krajowych w celu ułatwienia funkcjonowania wzajemnego uznawania.

101. Pytania prejudycjalne przedstawione w ramach wykonywania europejskiego nakazu aresztowania pozwoliły Trybunałowi na ustalenie reguł prowadzących do zbudowania i utrzymania europejskiej przestrzeni sądownictwa karnego i do nadania pełnej mocy i znaczenia zasadzie wzajemnego uznawania.

102. Od wydania wyroku Gözütok i Brügge [26] Trybunał przyjmował zawsze bardzo ścisłą wykładnię tej zasady, w szczególności co do automatycznego charakteru przekazania osoby, której dotyczy wniosek, jeśli nie można podnieść żadnego zastrzeżenia wobec tego przekazania, w oparciu o niezwykle rygorystyczne stosowanie zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania oraz o promowanie skutecznego i szybkiego funkcjonowania mechanizmu przekazania, który przewiduje decyzja ramowa.

103. Wynika z tego, że kiedy organ sądowy państwa członkowskiego domaga się przekazania osoby na podstawie prawomocnego wyroku skazującego lub ze względu na to, że wobec tej osoby toczy się postępowanie karne, jego orzeczenie powinno zostać automatycznie uznane przez wykonujące nakaz państwo członkowskie, które jest zobowiązane zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji ramowej do nadania biegu temu nakazowi bez możliwości odmowy jego wykonania w innych przypadkach niż przypadki enumeratywnie wymienione w art. 3–4a decyzji ramowej [27]. Ponadto wykonujące nakaz państwo członkowskie może uzależnić wykonanie omawianego nakazu wyłącznie od warunków określonych w art. 5 decyzji ramowej.

104. Zgodnie z utrwalonym sformułowaniem to w celu „ułatwi[enia przekazywania] osób, których dotyczy wniosek, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania" [28] oraz „wzmacni[ania] system[u] przekazywania wprowadzon[ego] przez tę decyzję ramową na rzecz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości" [29] Trybunał w swoim wyroku Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616) zachęcał państwa członkowskie do ograniczenia w miarę możliwości sytuacji, w których można odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wzywając te ostatnie do niekorzystania koniecznie z możliwości, które im przyznaje art. 4 decyzji ramowej dotyczący podstaw fakultatywnej odmowy wykonania, i to bez względu na to, jak ważne są cele tego przepisu [30]. Trybunał przyznał w ten sposób, że bez względu na to, jak ważny jest cel ponownej integracji społecznej osoby ściganej [31], do którego zmierza art. 4 pkt 6 decyzji ramowej [32], państwa członkowskie powinny móc ograniczyć zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania sytuacje, w których można byłoby odmówić przekazania takiej osoby.

25 — Wyrok West, C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87.

27 — Zobacz wyroki: Leymann i Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, pkt 51; Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, pkt 57; Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, pkt 35, 36; a także Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 38.

28 — Wyroki: Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, pkt 59; West, C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, pkt 62.

29 — Wyrok Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, pkt 58.

30 — Wyrok Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Zobacz wyrok Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, pkt 45.

32 — Zgodnie z tym przepisem wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności, jeśli osoba, której dotyczy wniosek, „jest obywatelem wykonującego nakaz państwa członkowskiego lub w tym państwie stale przebywa", a „państwo to zobowiązuje się wykonać karę pozbawienia wolności".

105. W wyroku West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404) to ponownie w celu ułatwienia przekazania i wzmocnienia systemu europejskiego nakazu aresztowania Trybunał w kontekście kolejnych przypadków przekazania tej samej osoby ograniczył pojęcie „wykonującego nakaz państwa członkowskiego" do państwa członkowskiego, które dokonało ostatniego przekazania, tak aby ograniczyć sytuacje, w których krajowe organy sądowe mogą odmówić wyrażenia zgody na wykonanie europejskiego nakazu aresztowania [33].

2. Zasada wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi

106. Zasada wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi zalicza się obecnie do podstawowych zasad prawa Unii, na kształt zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku.

107. W opinii 2/13 (EU:C:2014:2454) Trybunał w pełnym składzie potwierdził „fundamentalne znaczenie" tej zasady, której obowiązywanie „prawo Unii przewiduje […] między […] państwami członkowskimi", „gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych", a poszanowanie dla niej jest kluczowe dla „równowag[i], na jakiej opiera się Unia" [34].

108. Jeśli chodzi o przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Trybunał zdefiniował omawianą zasadę jako wymagającą, 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 [35].

109. Zasada wzajemnego zaufania stoi zatem zdaniem Trybunału na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie sprawdzało, czy inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym przypadku praw podstawowych gwarantowanych w Unii, ponieważ „zachwia[łoby to] równowagę, na jakiej opiera się Unia" [36].

110. Wzajemne zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi opiera się na szeregu czynników.

111. Po pierwsze, zaufanie, które każde państwo członkowskie powinno żywić wobec odpowiednich systemów sądownictwa karnego innych państw członkowskich, wydaje się być logicznym i absolutnie nieuniknionym rezultatem zniesienia granic wewnętrznych i utworzenia jednej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

112. Po drugie, jak wskazuje Trybunał w swojej opinii 2/13 (EU:C:2014:2454), to zaufanie 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, takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka, jak sprecyzowano w art. 2 TUE [37]. W ten sposób wszystkie państwa członkowskie wykazały, tworząc Wspólnoty Europejskie lub przystępując do nich, że są państwami prawa, szanującymi prawa podstawowe.

113. Po trzecie, omawiane zaufanie opiera się na okoliczności, że państwa członkowskie nadal podlegają obowiązkowi przestrzegania praw podstawowych takich jak ustanowione w EKPC, karcie lub ich prawie krajowym, także w ramach prawa karnego, materialnego lub procesowego, nieobjętego zakresem stosowania decyzji ramowej i prawa Unii [38].

33 — Punkt 62 tego wyroku.
34 — Punkty 191, 194 tej opinii.
35 — Punkt 191 omawianej opinii.
36 — Opinia 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 194.
37 — Punkt 168.
38 — Wyrok F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 48.

114. Pomimo obecnego braku szerokiej harmonizacji prawa karnego materialnego i procesowego na płaszczyźnie unijnej państwa członkowskie mogły się zatem przekonać, że warunki, w jakich osoby, których dotyczy wniosek, będą podlegały postępowaniu karnemu, będą sądzone i ewentualnie pozbawione wolności w innych państwach członkowskich, zapewniają poszanowanie praw tych osób i pozwalają im na prawidłową obronę.

115. To ten ciążący na każdym państwie członkowskim obowiązek poszanowania praw podstawowych powinien zdaniem Trybunału wzbudzić w państwach członkowskich zaufanie co do tego, „że ich krajowe porządki prawne są w stanie zaoferować równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii, w szczególności w karcie” [39].

116. W zastosowaniu tych zasad Trybunał w wyroku F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) [40] orzekł, że „to w systemie prawnym państwa członkowskiego wydającego nakaz osoby, wobec których wydano nakaz, będą mogły skorzystać z ewentualnych środków zaskarżenia umożliwiających im zakwestionowanie zgodności z prawem przebiegu postępowania przygotowawczego lub postępowania w sprawie wykonywania kary lub środka zabezpieczającego związanego z pozbawieniem wolności, lub też rozprawy głównej, w wyniku której zastosowano taką karę lub taki środek” [41].

117. Ponownie w zastosowaniu tych zasad Trybunał w wyroku Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107) [42] orzekł, że przekazanie powinno być automatyczne, nawet jeśli wykonujące nakaz państwo członkowskie rozwinęło w swoim porządku konstytucyjnym bardziej wymagającą koncepcję prawa do rzetelnego procesu.

118. W ten sposób, jeśli wykonujący nakaz organ sądowy nie może powołać się na jedną z podstaw odmowy wykonania wyczerpująco wymienionych w art. 3–4a decyzji ramowej, jest on zobowiązany do przekazania osoby, której dotyczy wniosek, wydającym nakaz organom sądowym, nawet gdyby przepisy jego prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, przewidywały wyższy poziom ochrony praw podstawowych niż poziom wynikający z przepisów decyzji ramowej.

119. W sprawie, w której zapadł wymieniony wyrok, Trybunał orzekł, że umożliwienie państwu członkowskiemu powołania się na wyższy standard ochrony praw podstawowych w jego porządku konstytucyjnym w celu uzależnienia przekazania osoby skazanej wyrokiem zaocznym prowadziłoby do naruszenia zasad wzajemnego uznawania i zaufania, na których opiera się decyzja ramowa, a w konsekwencji do zaprzepaszczenia skuteczności tej decyzji ramowej.

120. To właśnie ten obowiązek związany z poszanowaniem praw podstawowych jest wreszcie zdaniem Trybunału uzasadnieniem dla motywu 10 decyzji ramowej, zgodnie z którym wykonanie europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 UE, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 UE ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 3 [43].

121. To właśnie omawiany obowiązek, ponownie zdaniem Trybunału, wspiera zasadę wzajemnego uznawania, na której opiera się mechanizm europejskiego nakazu aresztowania zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji ramowej.

39 — Wyrok F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 50.

40 — Wyrok ten dotyczy możliwości wniesienia środka zaskarżenia o charakterze zawieszającym wykonanie orzeczenia organu sądowego wykonującego nakaz.

41 — Punkt 50.

42 — W wyroku tym Trybunał wypowiedział się co do zakresu art. 4a ust. 1 decyzji ramowej, który przewiduje podstawę fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, jeżeli zainteresowany nie stawił się osobiście na rozprawie, która doprowadziła do wydania wyroku skazującego.

43 — Wyrok F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pkt 49.

122. Jak widać po dokonaniu tej analizy, podstawa odmowy wykonania oparta na ryzyku naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim praw podstawowych osoby, której dotyczy wniosek, podważyłaby w znacznym stopniu więź zaufania, na której ma opierać się współpraca pomiędzy sądami przewidziana w decyzji ramowej, eliminując zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

123. Biorąc pod uwagę liczbę państw członkowskich borykających się ze złym funkcjonowaniem ich systemu penitencjarnego, a w szczególności z problemem ogólnego przeludnienia więzień, taka interpretacja skutkowałaby, jak wykazałem, wprowadzeniem systematycznego wyjątku od wykonywania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez te państwa, co doprowadziłoby do paraliżu mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.

124. Faktem jest ponadto, że wykonujące nakaz organy sądowe nie mogłyby już przekazać osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności.

125. Paraliż mechanizmu decyzji ramowej doprowadziłby w rzeczywistości do zaprzepaszczenia jednego z celów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, chodzi mianowicie o cel zapewnienia zwalczania działalności przestępczej nie tylko we wspólnym interesie we wszystkich państwach członkowskich, ale również w interesie ofiar, ponieważ w sytuacji, w której europejski nakaz aresztowania zostałby wydany dla przeprowadzenia postępowania karnego, wykonujące nakaz organy sądowe nie posiadałyby co do zasady żadnych kompetencji do osądzenia osoby zainteresowanej zamiast wydających nakaz organów sądowych z uwzględnieniem zasady terytorialności prawa karnego. Natomiast w sytuacji, w której posiadałyby one natomiast taką kompetencję – co, jak się wydaje, ma miejsce w niniejszej sprawie – wiązałoby się to, co podkreśliła prokuratura generalna w Bremie, z trudnościami i nieproporcjonalnymi środkami.

126. Z jednej strony zaś wykonujące nakaz państwo członkowskie nie jest zobligowane, nawet w ramach obowiązku solidarności przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE, do zapewnienia ze względu na złe funkcjonowanie systemu penitencjarnego wydającego nakaz państwa członkowskiego wykonania kary orzeczonej wobec osoby, której dotyczy wniosek, i ponoszenia ciężarów z tym związanych, chyba że rzecz jasna przejęcie tego wykonania jest właściwe ze względu na ponowną integrację społeczną tej osoby, którą to możliwość przewidują przepisy decyzji ramowej. Poza tymi sytuacjami zmniejszenie przeludnienia więzień w jednym państwie członkowskim po to, aby doprowadzić do większego przeludnienia w innym, nie jest dobrym rozwiązaniem.

127. Z drugiej strony nie można zapominać, że poruszamy się w ramach zapobiegania ryzyku, a nie stwierdzania i karania naruszenia. Jakkolwiek występowanie systemowych nieprawidłowości stanowi zgodną z prawem podstawę do kwestionowania warunków pozbawienia wolności osób podlegających przekazaniu, to jednak stwierdzenie to poczynione w pewnym okresie nie pozwala na podejrzewanie z góry naruszenia praw podstawowych osób podlegających przekazaniu oraz blokowanie wzajemnego uznawania poprzez wprowadzenie „systemowej” podstawy odmowy wykonania nakazu.

128. Wreszcie w ostatniej kolejności, jeśliby Trybunał uznał, że występowanie systemowych nieprawidłowości w zakresie warunków pozbawienia wolności stanowi podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, wówczas stanowiłoby to także podstawę niedokonania przekazania na mocy decyzji ramowej 2008/909.

129. Biorąc pod uwagę kwestie objęte zasadą wzajemnego uznawania i wynikające z tej zasady, wykonujące nakaz organy sądowe nie mają więc innych możliwości niż powołanie się na podstawy obligatoryjnej lub fakultatywnej odmowy wykonania przewidziane w art. 3–4a decyzji ramowej, a jeśli żadnej z tych podstaw nie można powołać, przekazanie osób, których dotyczy wniosek, na mocy wzajemnego zaufania, którym powinny one darzyć wydające nakaz organy sądowe.

130. Logika tego systemu, rozważana w ten sposób, wymaga zatem udzielenia sądowi odsyłającemu odpowiedzi, że jest on co do zasady zobowiązany do wykonania europejskich nakazów aresztowania, które do niego wpłynęły.

131. Czy można jednak przyjąć stanowczy wniosek co do obowiązku wykonywania europejskich nakazów aresztowania, których realizacja prowadziłaby do nieproporcjonalnych rezultatów, takich jak opisane w postanowieniu odsyłającym?

132. Na to pytanie udzielam odpowiedzi przeczącej.

133. W wyjątkowych okolicznościach [44] – takich jak rozpatrywane w sporach w postępowaniach głównych – w których występują systemowe nieprawidłowości w zakresie warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, stwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, wykonujący nakaz organ sądowy może zgodnie z prawem zastanawiać się nad tym, czy osoba podlegająca przekazaniu rzeczywiście ponosi „ryzyko", że będzie pozbawiona wolności w warunkach napiętnowanych przez ten Trybunał.

134. Za pomocą wymiany informacji opartej na współpracy pomiędzy sądami wykonujący nakaz organ sądowy musi zatem dokonać oceny, czy przy uwzględnieniu danych dostarczonych przez wydający nakaz organ sądowy osoba podlegająca przekazaniu będzie rzeczywiście pozbawiona wolności w warunkach, które nie są nieproporcjonalne.

D – *W przedmiocie stosowania zasady proporcjonalności do wydawania europejskich nakazów aresztowania*

135. Jest oczywiste, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sporach w postępowaniach głównych niezbędne jest wyważenie praw osoby podlegającej przekazaniu oraz potrzeb wynikających z ochrony praw i wolności innych. Jak Trybunał przypomniał w wyroku N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), art. 6 karty gwarantuje każdemu prawo nie tylko do wolności, ale także do bezpieczeństwa osobistego [45]. Prawo to, podobnie jak prawo gwarantowane w art. 4 karty, jest prawem bezwzględnym i niepodlegającym odstępstwom. Jeśli osoba, wobec której wydano europejski nakaz aresztowania, jest poszukiwana z powodu aktów terroryzmu lub gwałtu na nieletnich, oczywiste jest, że niewykonanie tego nakazu aresztowania wywołuje pytanie dotyczące niezbędności zachowania bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego.

136. To wyważenie jest zatem niezbędne i należy w pełni do funkcji sądu powszechnego, strażnika indywidualnych wolności, który w tej sytuacji stoi przed prawdziwą koniecznością dokonania wyboru, zaś wyważenie to może moim zdaniem zostać zapewnione w drodze zastosowania zasady proporcjonalności.

1. Zakres zasady proporcjonalności

137. Stosowanie zasady proporcjonalności ma szczególne znaczenie w dziedzinie sądownictwa w odniesieniu do wymogu „indywidualizacji" kary.

138. Indywidualizacja kary ma dwa wymiary: na etapie orzekania kary z jednej strony i na etapie jej wykonania z drugiej strony.

44 — Odnoszę się w tym względzie do wyjątkowych okoliczności wspomnianych przez Trybunał w pkt 191 jego opinii 2/13 (EU:C:2014:2454).

45 — Punkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

139. Na etapie orzekania kary zasada indywidualizacji kary wyklucza zasadę kary automatycznej i w pełni zdeterminowanej. Sąd określa zatem karę w zależności od osobowości przestępcy wynikającej w szczególności z charakteru popełnionego przestępstwa, okoliczności jego popełnienia, badania osobowości, zeznań świadków, opinii biegłych psychologów i psychiatrów oraz możliwości reintegracji społecznej wynikającej z osobowości tej jednostki.

140. Kiedy sąd orzeka karę pozbawienia wolności, musi koniecznie wziąć pod uwagę, w celu określenia jej długości, warunki wykonywania tej kary, a w szczególności ich ewentualną surowość. Celem jest bowiem zapobieżenie temu, by pozbawienie wolności osoby podlegającej przekazaniu miało dla niej nieproporcjonalne konsekwencje.

141. W tych ramach sąd ten powinien oczywiście uwzględnić możliwości przyjęcia przez zakłady karne i ewentualną niezdolność systemu do zagwarantowania właściwych warunków pozbawienia wolności ze względu na problem przeludnienia więzień.

142. Ta zasada indywidualizacji ma zastosowanie również, z tą samą mocą, na etapie wykonania kary. Chodzi zatem o stosowanie kar. Wchodzi tutaj w grę uwzględnienie warunków bytowych pozbawienia wolności ze względu na dwa główne powody, niezależne od aspektów dotyczących godności osoby ludzkiej.

143. Przede wszystkim nowoczesna kryminologia jednogłośnie podkreśla negatywne skutki zbyt wielkiego przeludnienia, ponieważ jest to czynnik niekorzystny dla stanu duchowego. Poczucie niesprawiedliwości wynikające z doznanego poniżającego traktowania wzmacnia jedynie oderwanie od społeczeństwa osoby pozbawionej wolności i zwiększa zatem w sposób wykładniczy ryzyko recydywy. Cel kary, jakim jest zapewnienie w ostatecznym rozrachunku poprawy i ponownej integracji osoby skazanej ze społeczeństwem, zostaje wówczas wyraźnie zaprzepaszczony.

144. Następnie kara nie powinna stać się upokorzeniem. Zbyt ciężkie warunki pozbawienia wolności przydają karze aspekt dodatkowej surowości, który nie był zamierzony przez sąd, a który wzmacnia opisane powyżej poczucie niesprawiedliwości.

145. Tę samą proporcjonalność należy zachować przy wydawaniu europejskiego nakazu aresztowania w celu przeprowadzenia postępowania karnego.

146. W takiej sytuacji bowiem domniemanie niewinności, z którego korzysta osoba objęta postępowaniem karnym, samo w sobie jest już podstawą nakłaniającą do umiaru. Ponadto pozbawienie wolności wynikające z wykonania europejskiego nakazu aresztowania jest w rzeczywistości porównywalne do tymczasowego aresztowania przed wydaniem wyroku, ponieważ okres takiego rodzaju pozbawienia wolności zostanie zaliczony na poczet kary, która zostanie orzeczona po przeprowadzeniu postępowania. Wydanie europejskiego nakazu aresztowania jest zatem zgodne z prawem wyłącznie w sytuacjach, w których orzeczenie kary jest prawdopodobne ze względu na obiektywny charakter popełnionych czynów.

147. Co prawda, żaden przepis decyzji ramowej nie wymaga wyraźnie dokonania kontroli proporcjonalności. Ponieważ jednak zasada proporcjonalności stanowi ogólną zasadę prawa Unii, to można się na nią, jako taką, powołać wobec działań państw członkowskich wykonujących prawo Unii, do którego należy decyzja ramowa.

148. Ponadto swoboda oceny pozostawiona wykonującym nakaz organom sądowym przez art. 4 i 5 decyzji ramowej nie jest niczym innym niż stosowaniem zasady proporcjonalności. Ta swoboda, którą dysponuje sąd wezwany do wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ma faktycznie na celu umożliwienie dostosowania środka przymusu bez względu na to, czy dotyczy on przeprowadzenia postępowania karnego, czy wykonania kary pozbawienia wolności, w celu uniknięcia sytuacji prowadzącej wskutek automatycznego i ślepego wykonania nakazu do wykluczenia społecznego zainteresowanej osoby.

149. W świetle tych rozważań należy moim zdaniem przeprowadzić kontrolę proporcjonalności.

150. Inni wydają się podzielać to stanowisko, jakkolwiek opierają je na innych względach, takich jak wyprowadzone w szczególności ze swobody przepływu, choć w rzeczywistości komplementarnych.

151. Europejski podręcznik dotyczący wydawania europejskiego nakazu aresztowania [46] zachęca zatem bardzo wyraźnie wydające nakaz organy sądowe do dokonywania takiej kontroli. Biorąc pod uwagę poważne skutki, jakie ma wykonanie takiego nakazu w odniesieniu do ograniczeń nałożonych na swobodny przepływ osoby, której dotyczy wniosek, podręcznik ten podkreśla okoliczność, że europejski nakaz aresztowania powinien być używany „w sposób skuteczny i proporcjonalny" w celu zapewnienia ścigania przestępstw „najcięższych i najbardziej szkodliwych".

152. W swojej rezolucji z dnia 27 lutego 2014 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie przeglądu europejskiego nakazu aresztowania [47] Parlament zarekomendował również, aby przy wydawaniu takiego nakazu organ sądowy „dokładnie ocenia[ł] 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" [48].

153. W znacznej liczbie państw członkowskich wydające nakaz organy sądowe włączyły już tę kontrolę ex ante do procedury wydawania europejskiego nakazu aresztowania [49], czy to wskutek aktu prawnego transponującego decyzję ramową [50], czy poprzez samą ich praktykę [51].

154. Zgadzam się z opinią wydaną przez Parlament, Radę i Komisję, które podkreślają, że kontroli proporcjonalności należy dokonywać przy wydawaniu europejskiego nakazu aresztowania.

155. Sam duch tego systemu wymaga bowiem, aby kontrola ta spoczywała na wydającym nakaz organie sądowym, ponieważ europejski nakaz aresztowania powinien spełniać ten warunek nawet przed opuszczeniem granic terytorium krajowego.

156. Nie zawsze tak jednak jest z różnych powodów.

46 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139.

47 — Dokument T7-0174/2014.

48 — Zobacz załącznik do tej rezolucji. Co ciekawe, wymóg proporcjonalności został już ustanowiony w ramach u**tworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) wprowadzonego decyzją Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r**. (**Dz.U. L** 205, s. 63). Artykuł 21 tej decyzji stanowi bowiem, że przed dokonaniem wpisu państwo członkowskie go dokonujące decyduje, czy dany przypadek jest „na tyle stosowny, odpowiedni i ważny, by uzasadnione było wprowadzenie tego wpisu do SIS II".

49 — Zobacz w szczególności sprawozdanie końcowe dotyczące czwartej rundy wzajemnych ocen, zatytułowane „Praktyczne stosowanie europejskiego nakazu aresztowania oraz właściwych procedur wydawania osób między państwami członkowskimi", przyjęte przez Radę w dniach 4 i 5 czerwca 2009 r. (dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20), które dokonuje bilansu stosowania europejskiego nakazu aresztowania dla każdego państwa członkowskiego.

50 — W szczególności w Republice Czeskiej, Łotwie, na Litwie i Słowacji.

51 — W szczególności w Belgii, Danii, Niemczech, Estonii, Irlandii (przez policję i prokuraturę), w Hiszpanii, we Francji, na Cyprze, w Luksemburgu, Niderlandach, Portugalii, Słowenii, Finlandii, Szwecji (przez prokuraturę) lub też w Zjednoczonym Królestwie.

157. Niektóre ustawodawstwa krajowe zakazują mianowicie takiej kontroli w zastosowaniu zasady legalizmu w postępowaniu karnym. Jest tak w przypadku Węgier i Rumunii [52], które zostały zobowiązane do ścisłego stosowania tej zasady podczas ich przystąpienia do Unii.

158. Omawiana zasada zakazuje dokonywania jakiejkolwiek oceny proporcjonalności na etapie postanowienia o wszczęciu postępowania karnego lub na etapie wykonania orzeczenia sądowego w celu zapewnienia całkowitej niezależności organu sądowego. Jej celem, godnym pochwały, przyświecającym również nieorzekającym organom sądowym, jest zagwarantowanie poprzez swoją automatyczność, że żaden zewnętrzny wpływ, w szczególności pochodzenia politycznego, nie zakłóci wymiaru sprawiedliwości.

159. Wynika z tego automatyzm mogący pociągnąć za sobą prawdziwy rygoryzm we wprowadzaniu w życie orzeczeń aż do tego stopnia, że mechanizmy takie jak europejski nakaz aresztowania zostaną zdyskredytowane. Prowadzi to bowiem do systematycznego i czasem nieuzasadnionego wydawania europejskiego nakazu aresztowania w celu uzyskania przekazania osób ściganych za często drobne przestępstwa [53], takie jak kradzież 2 m^2 płytek albo koła od roweru, praktyki, którą Komisja sama napiętnowała w sprawozdaniu przytoczonym w przypisie 16 do niniejszej opinii.

160. Z tych powodów wydaje mi się uzasadnione, aby kwestia proporcjonalności europejskiego nakazu aresztowania mogła zostać podniesiona przed wykonującym nakaz organem sądowym.

161. Wprawdzie w moim przekonaniu nie ma tu mowy o podważaniu zasady autonomii proceduralnej.

162. Jednak, jeśli decyzja wydającego nakaz organu sądowego opuszcza terytorium krajowe, gdzie tylko ona jest wykonalna, aby mieć zastosowanie w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, musi być ona zgodna z regułami i zasadami ogólnymi regulującymi tę jednolitą przestrzeń sądową i pozwalającymi na jednolite stosowanie zasady wzajemnego uznawania.

163. Obowiązek nałożony na wykonujące nakaz państwo członkowskie przyznania „zagranicznej” decyzji tej samej mocy prawnej co własnym decyzjom, nawet jeśli jego prawo krajowe prowadziłoby do innego rozwiązania, nie może zobowiązywać go do wykonania europejskiego nakazu aresztowania niespełniającego warunków wymaganych wyraźnie i w sposób dorozumiany w decyzji ramowej regulującej szczególny aspekt wzajemnego uznawania.

164. Tę sytuację należy zgodnie z moją analizą odróżnić od sytuacji, w której wykonujący nakaz organ sądowy zamierza dokonać oceny zgodności z prawem europejskiego nakazu aresztowania pod kątem swojego własnego standardu ochrony praw podstawowych, sytuacji uregulowanej w szczególności w wyroku Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107). Chodzi bowiem o ustalenie, czy w szczególnej dziedzinie prawa karnego i w ramach „horyzontalnego” dialogu pomiędzy suwerennymi orzekającymi sądami należy podnosić kwestię proporcjonalności.

165. Pragnę przede wszystkim uściślić, że w moim przekonaniu, skoro zasada proporcjonalności jest zasadą ogólną prawa Unii, jedynie do Trybunału należy definiowanie w razie potrzeby jej zakresu i jej granic. Do wykonującego nakaz organu sądowego należało będzie w razie potrzeby zwrócenie się do niego z pytaniem prejudycjalnym.

166. Pozostaje ustalić możliwe sposoby oceny tej zasady.

52 — Wynika to wyraźnie z odpowiedzi udzielonych przez te państwa członkowskie w ramach sprawozdania Komisji przytoczonego w przypisie 16 do niniejszej opinii.

53 — Co było wielokrotnie podkreślane w ostatnich dokumentach instytucji dotyczących stosowania decyzji ramowej. Zobacz w szczególności pkt 4 sprawozdania Komisji przytoczonego w przypisie 16 do niniejszej opinii.

2. Konkretne sposoby stosowania zasady proporcjonalności do wydawania europejskiego nakazu aresztowania

167. Kiedy na podstawie wiarygodnych danych dotyczących okoliczności faktycznych wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, powinien on mieć możliwość oceny w odniesieniu do konkretnych okoliczności każdego przypadku, czy przekazanie osoby, której dotyczy wniosek, może narazić ją na nieproporcjonalne warunki pozbawienia wolności.

168. W tym celu wykonujący nakaz organ sądowy powinien mieć możliwość domagania się udzielenia wszelkich informacji, jakie uważa za użyteczne, od wydającego nakaz organu sądowego. Ze względu na zasadę podziału władzy wykonujący nakaz organ sądowy powinien moim zdaniem zwrócić się do swojego właściwego organu krajowego, aby on skontaktował się bezpośrednio z właściwym organem krajowym w państwie członkowskim wydającym nakaz, a udzielona odpowiedź powinna mu zostać przekazana tą samą drogą.

169. Jeśli chodzi o europejski nakaz aresztowania wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności, należy go moim zdaniem uważać za proporcjonalny, gdy warunki wykonania nie pociągają za sobą szkodliwych skutków nieporównywalnych z tymi, które wynikają z orzeczonej kary wykonywanej w normalnych warunkach.

170. Jeśli chodzi o europejski nakaz aresztowania wydany w celu przeprowadzenia postępowania karnego, jest on proporcjonalny, jeśli warunki jego wykonania są zgodne z samą koniecznością zatrzymania osoby, której dotyczy wniosek, do dyspozycji wymiaru sprawiedliwości. W wyroku Ladent przeciwko Polsce [54] Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł zresztą, że wydanie europejskiego nakazu aresztowania w związku z popełnieniem przestępstwa, za które tymczasowe aresztowanie byłoby zwykle uważane za nieproporcjonalne, może wywołać nieproporcjonalne skutki dla wolności osoby, której dotyczy wniosek, mogące podlegać ocenie z punktu widzenia gwarancji przewidzianych w art. 5 EKPC [55].

171. Jest wreszcie jasne, że możliwości stworzone przez art. 4 i 5 decyzji ramowej należy systematycznie zbadać.

172. Gdyby w ramach kontroli proporcjonalności wykonujący nakaz organ sądowy napotkał szczególną trudność w dokonaniu oceny, byłby wówczas zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału, ponieważ tylko ten ostatni jest właściwy do rozstrzygnięcia tej kwestii prawa Unii.

173. W każdym razie nie można tracić z oczu okoliczności, że kontrola proporcjonalności należy w pierwszym rzędzie do wydającego nakaz organu sądowego. Skoro chodzi tutaj o wdrażanie prawa Unii, powinien on to czynić, nawet jeśli w tym celu musiałby odstąpić od stosowania swojego prawa krajowego przewidującego zasadę legalizmu w postępowaniu karnym, ponieważ w tym przypadku chodzi o orzekanie w zgodzie z prawem Unii, którego pierwszeństwo odnosi się również do przepisów decyzji ramowej.

174. Co więcej, gdyby ta kontrola była przeprowadzana, pytania takie jak przedstawione w rozpatrywanych odesłaniach prejudycjalnych byłyby niewątpliwie rzadkością.

175. Zdaję sobie sprawę z tego, że stanowisko, którego zajęcie proponuję Trybunałowi, sprowadza się częściowo do proponowania mu, aby zachował się jak trybunał praw człowieka. Wydaje mi się, że w dziedzinie prawa karnego takie podejście powinno któregoś dnia zostać przyjęte.

54 — Numer 11036/03, z dnia 18 marca 2008 r.

55 — Paragrafy 55, 56.

176. Nie pomijam jednakże okoliczności, że występująca obecnie sytuacja jest również konsekwencją szkodliwej bezczynności zarówno państw członkowskich, jak i instytucji Unii.

177. Nie trzeba chyba przypominać, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane do zagwarantowania poszanowania praw podstawowych zgodnie z brzmieniem art. 6 TUE. Obowiązek ten wynika, jak wykazałem, nie tylko z wzajemnego zaufania, ale także z zasady lojalnej współpracy [56]. Nie ma jednego bez drugiego. Należy przypomnieć zresztą, że w wyroku Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386) Trybunał wyraźnie zauważył, że „[z] trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż państwa członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z [prawa Unii], nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która zresztą w całości opiera się na współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami” [57].

178. Jeśli od wykonującego nakaz organu sądowego oczekuje się wydania osoby, której dotyczy wniosek, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, zasada wzajemnego zaufania wymaga w zamian, aby wydające nakaz organy sądowe, do których odnosi się to zaufanie, a w szczególności państwo członkowskie, do którego osoba poszukiwana zostanie przekazana, podjęły wszelkie niezbędne środki, w tym niezbędne reformy w zakresie polityki karnej, dla zagwarantowania, że osoba ta odbędzie karę w warunkach zapewniających poszanowanie jej praw podstawowych i będzie mogła skorzystać ze wszystkich dostępnych środków zaskarżenia w celu obrony swoich indywidualnych wolności.

179. W tym względzie należy przyjąć z zadowoleniem zobowiązania podjęte w tym zakresie przez Węgry i Rumunię.

180. Stwierdzam także, biorąc pod uwagę niezwykle wysoką liczbę skarg indywidualnych wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że środki zaskarżenia na Węgrzech i w Rumunii pozwalają jednostkom narażonym na warunki bytowe pozbawienia wolności sprzeczne z gwarancjami przewidzianymi w art. 3 EKPC na zapewnienie ochrony ich praw podstawowych.

181. Nie widzę wreszcie innych rozwiązań niż wzmocnienie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania przez działania instytucji Unii. Jakkolwiek Komisja poczyniła w 2011 r. przygnębiające ustalenia co do warunków pozbawienia wolności w niektórych państwach członkowskich oraz ich skutków dla wdrażania decyzji ramowej, to jednak należy wskazać, że ani Rada, ani Komisja nie podjęły żadnych działań w celu zagwarantowania, by państwa członkowskie wypełniły wszystkie swoje obowiązki lub przynajmniej podjęły niezbędne środki.

182. Niemniej jednak art. 82 TFUE daje im podstawę, aby to uczynić.

VI – **Wnioski**

183. W obliczu powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie na pytania przedstawione przez Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (wyższy sąd krajowy w Bremie) następujących odpowiedzi:

Artykuł 1 ust. 3 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., należy interpretować

56 — Ten obowiązek lojalności wynika z art. 4 ust. 3 TUE przy założeniu, że na mocy tego przepisu obowiązek ten ma również zastosowanie we wzajemnych relacjach pomiędzy państwami członkowskimi a Unią (zob. opinia 2/13, EU:C:2014:2454, pkt 202).

57 — Punkt 42.

w ten sposób, że nie stanowi on podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności lub innego środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, opartej na ryzyku naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim praw podstawowych osoby podlegającej przekazaniu.

Do wydających nakaz organów sądowych należy przeprowadzenie kontroli proporcjonalności w celu dostosowania konieczności wydania europejskiego nakazu aresztowania do charakteru przestępstwa i konkretnych sposobów wykonania kary.

W okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, charakteryzujących się systemowymi nieprawidłowościami w zakresie warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, wykonujący nakaz organ sądowy ma prawo domagać się od wydającego nakaz organu sądowego, za pośrednictwem, jeśli jest taka potrzeba, właściwych organów krajowych, udzielenia wszelkich użytecznych informacji pozwalających mu na dokonanie oceny w odniesieniu do konkretnych okoliczności każdego przypadku, czy przekazanie osoby, której dotyczy wniosek, może narazić ją na nieproporcjonalne warunki pozbawienia wolności.

Do wydającego nakaz państwa członkowskiego należy ponadto, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z art. 6 TUE i obowiązkami ciążącymi na nim na mocy zasady wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, podjęcie wszelkich niezbędnych środków, w tym niezbędnych reform w zakresie polityki karnej, dla zagwarantowania, że osoba podlegająca przekazaniu odbędzie karę w warunkach zapewniających poszanowanie jej praw podstawowych i będzie mogła skorzystać ze wszystkich dostępnych środków zaskarżenia w celu obrony swoich indywidualnych wolności.