



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2019 r.¹

Sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
przeciwko
O.G.
i
P.I.

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia) oraz High Court (wysoki trybunał, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 6 ust. 1 – Europejski nakaz aresztowania – Pojęcie „organu sądowego” – Prokuratura – Niezależność od władzy wykonawczej

1. W opinii przedstawionej w sprawie Özçelik² stwierdziłem, że „[c]hociaż można by się pokusić o udzielenie ogólnej odpowiedzi na pytanie dotyczące uprawnień prokuratur państw członkowskich w zakresie wydawania europejskich nakazów aresztowania, nie sądzę, by niniejsze odesłanie prejudycjalne było do tego odpowiednią okazją”, chodziło bowiem wówczas o ustalenie, czy prokurator mógł zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej 2002/584/WSiSW³ wydać krajowy nakaz aresztowania (KNA).

2. Okazja ku temu pojawiła się obecnie w związku z przedstawieniem przez sądy irlandzkie dwóch serii pytań prejudycjalnych, w których zwróciły się one o wyjaśnienie, czy niemiecką prokuraturę można uznać za „organ sądowy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej, a jeżeli tak, to czy jest on uprawniony do wydania europejskiego nakazu aresztowania (ENA).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Decyzja ramowa 2002/584

3. W motywach 5, 6 i 10 wskazano, że:

„(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 [...].

¹ Język oryginału: hiszpański.

² C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, pkt 45.

³ Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwana dalej „decyzją ramową”).

(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.

[...]

(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 Traktatu o Unii Europejskiej, ustalonych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 wymienionego Traktatu ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2”.

4. Zgodnie z art. 1 zatytułowanym „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązania do jego wykonania”:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, 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 skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawnych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej”.

5. Artykuł 6, zatytułowany „Właściwe organy sądowe”, stanowi:

„1. Wydającym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wydającego nakaz państwa członkowskiego, właściwego dla wydania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.

2. Wykonującym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wykonującego nakaz państwa członkowskiego, właściwego dla wykonania europejskiego nakazu aresztowania na mocy prawa obowiązującego w tym państwie.

3. Każde państwo członkowskie powiadamia Sekretariat Generalny Rady o właściwym w świetle jego prawa organie sądowym”.

B. Prawo krajowe. Gerichtsverfassungsgesetz⁴

6. Zgodnie z § 146:

„Urzednicy prokuratury są zobowiązani wykonywać polecenia służbowe przełożonych”.

7. Paragraf 147 stanowi:

„Prawo nadzoru i kierownictwa przysługuje:

1. federalnemu ministrowi sprawiedliwości wobec federalnego prokuratora generalnego i prokuratorów federalnych;

⁴ Ustawa o ustroju sądów, zwana dalej „GVG”.

2. administracji wymiaru sprawiedliwości kraju związkowego wobec wszystkich urzędników prokuratury danego kraju związkowego;
3. najwyższemu rangą urzędnikowi prokuratury przy wyższych sądach krajowych oraz sądach krajowych wobec wszystkich urzędników prokuratury ich okręgu.

[...]”.

8. Paragraf 150 stanowi:

„Prokuratura jest niezależna od sądów w wykonywaniu swoich zadań”.

9. Zgodnie z § 151:

„Prokuratorzy nie mogą pełnić funkcji sędziowskich. Nie wolno im także powierzać nadzoru służbowego nad sędziami”.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporów i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-508/18

10. W dniu 13 maja 2016 r. prokuratura przy Landgericht Lübeck (sądzie krajowym w Lubece, Niemcy) wydała ENA przeciwko O.G., obywatelowi litewskiemu zamieszkałemu w Irlandii, w celu ścigania go za przestępstwo „zabójstwa, ciężkiego uszkodzenia ciała”, które miał popełnić w 1995 r.

11. O.G. wniósł wobec swojego przekazania sprzeciw do High Court (wysokiego trybunału, Irlandia), podnosząc m.in., że prokuratura w Lubece nie jest „organem sądowym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej.

12. High Court (wysoki trybunał) w wyroku z dnia 20 marca 2017 r. odrzucił zarzut podniesiony przez O.G., wskazując, że prawo niemieckie przewiduje niezależność prokuratury, a władza wykonawcza może ingerować w jej działania jedynie w wyjątkowych okolicznościach, które nie miały miejsca w niniejszej sprawie.

13. Wyrok sądu pierwszej instancji został utrzymany w postępowaniu apelacyjnym przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia), który zastosował kryteria „niezależności funkcjonalnej” oraz „*de facto* niezależności operacyjnej” zgodnie z wyrokiem Supreme Court of the United Kingdom (sądu najwyższego, Zjednoczone Królestwo) w sprawie *Assange v Swedish Prosecution Authority*⁵.

14. Po zaskarzeniu tego wyroku do Supreme Court (sądu najwyższego) sąd ten przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości, na podstawie art. 267 TFUE, następujące pytania:

- „1) Czy o niezależności prokuratora od władzy wykonawczej należy rozstrzygać w oparciu o pozycję, jaką zajmuje on we właściwym krajowym systemie prawnym? Jeśli nie, na podstawie jakich kryteriów należy rozstrzygać o niezależności od władzy wykonawczej?
- 2) Czy prokurator, który zgodnie z prawem krajowym bezpośrednio lub pośrednio podlega ewentualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony ministerstwa sprawiedliwości, jest wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej, aby uznać go za organ sądowy w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej?

⁵ Wyrok z dnia 13 maja 2012 r., [2012] UKSC 22.

- 3) Czy w takim przypadku prokurator musi być również funkcjonalnie niezależny od władzy wykonawczej i na podstawie jakich kryteriów należy rozstrzygać o funkcjonalnej niezależności?
- 4) Czy w wypadku spełnienia przesłanki niezależności od władzy wykonawczej prokurator, którego rola ogranicza się do wszczynania i prowadzenia śledztw oraz zapewnienia ich obiektywności i zgodności z prawem, wnoszenia aktów oskarżenia, wykonywania orzeczeń sądowych oraz ścigania przestępstw i który nie wydaje krajowych nakazów aresztowania i nie może pełnić funkcji sędziowskich, jest »organem sądowym« w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej?
- 5) Czy prokuratura w Lubece jest organem sądowym w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej [...]?”.

B. Sprawa C-82/19 PPU

15. W dniu 15 marca 2018 r. prokuratura w Zwickau (Niemcy) wydała ENA przeciwko P.I. w celu ścigania go w związku z popełnieniem łącznie siedmiu przestępstw kradzieży, za które grozi kara do dziesięciu lat pozbawienia wolności.

16. W dniu 12 września 2018 r. High Court (wysoki trybunał) wyraził zgodę na wykonanie ENA, a w rezultacie w dniu 15 października 2018 r. P.I. został aresztowany i od tego czasu jest on pozbawiony wolności.

17. P.I. sprzeciwia się przekazaniu, podnosząc zarzut, że prokuratura w Zwickau nie jest „organem sądowym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej.

18. W związku z tym High Court (wysoki trybunał) przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pięć pytań takich samych jak przedstawione przez Supreme Court (sąd najwyższy) w sprawie C-508/18, a jedyna różnica polega na tym, że pytanie nr 5 odnosi się do prokuratury w Zwickau.

III. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

19. Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości odpowiednio w dniach 6 sierpnia 2018 r. i 5 lutego 2019 r. Podlegają one rozpatrzeniu w trybie przyspieszonym (C-508/18) oraz w pilnym trybie prejudycjalnym (C-82/19 PPU).

20. Uwagi na piśmie przedstawili O.G., P.I., Minister for Justice and Equality (minister sprawiedliwości i równości, Irlandia), a także rządy niemiecki, austriacki, francuski, węgierski, litewski, niderlandzki i polski oraz Komisja. Na rozprawie w dniu 26 marca 2019 r., która odbyła się łącznie w rozprawę w sprawie C-509/18, P.F. (Prokurator generalny Litwy), stawiły się wszystkie podmioty, które przedstawiły uwagi na piśmie, oprócz rządów węgierskiego i polskiego, a także rządy duński i włoski.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

21. Cztery pierwsze pytania, o takiej samej treści, przedstawione przez Supreme Court (sąd najwyższy) i High Court (wysoki trybunał) znajdują podsumowanie w piątym pytaniu przedstawionym w każdej ze spraw: czy prokuratury w Lubece i Zwickau można uznać za „organ [...] sądowy [...] w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej”.

22. Zdaniem obu sądów odsyłających kluczowym kryterium dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest kwestia niezależności prokuratury od władzy wykonawczej. Zwracają się w związku z tym o wyjaśnienie, jakie okoliczności powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny tej niezależności, i wskazują następujące:

- pozycję prokuratury w prawie krajowym (pytanie pierwsze),
- podleganie ewentualnym instrukcjom ze strony ministerstwa sprawiedliwości (pytanie drugie) oraz
- stopień „funkcjonalnej niezależności” od ministerstwa sprawiedliwości (pytanie trzecie).

23. W przypadku uznania, że prokuratura jest niezależna od władzy wykonawczej, sądy odsyłające zwracają się dodatkowo o wyjaśnienie, czy niemiecka prokuratura, jako organ, który prowadzi śledztwa, wnosi akty oskarżenia i wykonuje orzeczenia sądowe, lecz nie wydaje krajowych nakazów aresztowania ani nie pełni funkcji sądowych, jest „organem sądowym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej (pytanie czwarte).

24. Niezawisłość jest bowiem charakterystyczną cechą instytucjonalną organu sądowego w państwie prawa⁶. Chodzi o pewną cechę nadawaną organom sądowym (i wymaganą od nich) w celu właściwego wykonywania przez nie określonych funkcji, które państwo powierzyło wyłącznie im zgodnie z zasadą podziału władz. Jest to cecha instrumentalna, opisująca funkcję, do której jest przypisana, i niezbędna dla istnienia rzeczywistego państwa prawa.

25. W celu uznania prokuratury za organ sądowy w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej należy przede wszystkim zbadać, czy wykonuje ona funkcje istotnie porównywalne z funkcjami przypisanymi władzy sądowniczej. Jeśli tak jest, to należy przeanalizować, czy jest w stanie je wykonywać w sposób niezawisły⁷.

26. W wydanych w tym zakresie wyrokach Trybunału Sprawiedliwości można napotkać pewne nieścisłości (czasem wyłącznie terminologiczne), których skutkiem, przynajmniej częściowo, są wątpliwości obu sądów odsyłających. Uważam, że wątpliwości te można rozstrzygnąć, jeżeli – jak sugeruję – weźmie się pod uwagę przede wszystkim typową treść funkcji sądowniczej.

27. Rozpatrując pojęcie „organu sądowego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „wymaga [ono] autonomicznej i jednolitej w całej Unii wykładni”⁸ i że „nie mo[że] zostać pozostawion[a] ocenie każdego z państw członkowskich”⁹.

28. W celu zarysowania tego autonomicznego pojęcia Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że zawarty w tym przepisie termin „organ sądowy” „nie oznacza wyłącznie sędziów lub sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować, w szerszym sensie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ramach danego porządku prawnego”¹⁰.

6 Spośród wielu klasyków można przytoczyć D. Simon, *Die Unabhängigkeit des Richters*, Darmstadt, WBG 1975.

7 Bycie niezależnym nie oznacza po prostu działania obiektywnego lub niearbitralnego. Inne władze publiczne, jak administracja publiczna, również muszą przestrzegać zasad obiektywizmu i bezstronności, jednak nie można przypisać im cechy niezależności. Ta ostatnia jest bowiem instytucjonalną gwarancją pozwalającą władzy sądowniczej działać wyłącznie w oparciu o przepisy prawa. Niezawisłość sądowa jest nieporównywalna ze statusem innych instytucji, które muszą prowadzić działania zarówno zgodnie z przepisami prawa, jak i z wytycznymi o charakterze politycznym pochodzącymi od legalnego rządu, co jest właściwe dla funkcjonowania państwa demokratycznego.

8 Wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Poltorak”), pkt 32.

9 Wyrok w sprawie Poltorak, pkt 31. Wynika to z powodów przedstawionych w pkt 24–30 tego wyroku.

10 Wyrok w sprawie Poltorak, pkt 33, oraz wyrok z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Kovalkovas”), pkt 34.

29. Ewentualne *rozszerzenie* treści tego pojęcia nie może jednak prowadzić do objęcia nim służb policyjnych¹¹ lub organu władzy wykonawczej¹².

30. Po wyjaśnieniu powodów, które uniemożliwiają uznanie policji lub organu władzy wykonawczej za „organ sądowy”, Trybunał Sprawiedliwości wskazał dwie przesłanki, które muszą zostać spełnione łącznie, aby daną instytucję można było uznać za „organ sądowy”¹³:

- po pierwsze, musi to być organ „uczestnicząc[y] w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, co wyklucza zgodnie z zasadą podziału władz przywołane już organy administracji lub służby policji¹⁴;
- po drugie, musi on być w stanie zapewnić, że „orzeczenia dotyczące europejskiego nakazu aresztowania korzystają z wszelkich gwarancji typowych dla tego rodzaju orzeczeń, w tym tych wynikających z praw podstawowych”, oraz zagwarantować, aby „cała procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi [...] była wykonywana pod kontrolą sądową”¹⁵.

31. Ta druga przesłanka ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania „wykonującemu organowi sądowemu pewności, że europejski nakaz aresztowania podlegał [...] kontroli sądowej”¹⁶. Spełniony zostaje w ten sposób warunek leżący u podstaw zasady wzajemnego uznawania ustanowionej w art. 1 ust. 2 decyzji ramowej¹⁷.

32. Moim zdaniem pierwsza z tych przesłanek, to jest *uczestnictwo* w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, wystarcza, aby odmówić uznania za „organy sądowe” tych instytucji, których przypisanie do organów władzy wykonawczej jest powszechnie znane (jak policja lub organy administracji rządowej). Jednakże, niezależnie tego, czy przesłanka ta umożliwia określenie zewnętrznych granic tego pojęcia (a zatem zdefiniowanie go w kategoriach negatywnych), jej użyteczność dla wypracowania pojęcia pozytywnego (w celu zdefiniowania jego treści) wiąże się z drugą przesłanką: zagwarantowaniem w odpowiedni sposób praw podstawowych związanych z postępowaniem w przedmiocie wydania i wykonania ENA.

B. Uczestnictwo w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

33. „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” w najściślejszym rozumieniu oznacza „wykonywanie kompetencji orzeczniczych”, to jest rozstrzyganie (*ius dicere*), co w państwie prawa jest zastrzeżone wyłącznie dla sądów i trybunałów, które tworzą władzę sądowniczą państwa¹⁸.

34. W dziedzinie prawa karnego sprawowanie jurysdykcji przez sądy i trybunały może być jednak uzależnione od działań innych podmiotów i instytucji. Na przykład osoba, która składa skargę, lub organy policji, które prowadzą dochodzenie (lub, a fortiori, wykonują sądowy nakaz doprowadzenia albo jakikolwiek inny nakaz sądu), nie *biorą udziału* w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz *współpracują* w jego wykonywaniu.

¹¹ Wyrok w sprawie Poltorak, pkt 34.

¹² Wyrok w sprawie Kovalkovas, pkt 35.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w związku z tym do kontekstu, w który wpisuje się art. 6 ust. 1 decyzji ramowej, oraz celów tego przepisu. Przy dokonywaniu wykładni prawa Unii należy brać pod uwagę te dwie wskazówki interpretacyjne wraz z literalnym brzmieniem przepisu. Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 45.

¹⁴ Wyrok w sprawie Poltorak, pkt 35, oraz wyrok w sprawie Kovalkovas, pkt 36.

¹⁵ Wyrok w sprawie Kovalkovas, pkt 37.

¹⁶ Wyrok w sprawie Poltorak, pkt 45.

¹⁷ Wyrok w sprawie Kovalkovas, pkt 43.

¹⁸ Podkreśla to Komisja w pkt 28 uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-508/18. Czyni to również rząd francuski w pkt 25 uwag na piśmie przedstawionych w tej samej sprawie i rząd węgierski, który podkreśla szczególnie rolę prokuratora w strukturze systemu sądowego (pkt 26 uwag na piśmie rządu węgierskiego).

35. Funkcja prokuratury różni się zasadniczo od funkcji tych podmiotów, bowiem wykonuje ona prerogatywy władzy publicznej i jest w tym zakresie uprawniona na mocy ustawy do kształtowania w określonych granicach sytuacji prawnej obywateli bądź poprzez ograniczanie ich praw i wolności, bądź, przeciwnie, poprzez umożliwianie im korzystania z tych praw i wolności.

36. Jak już wskazałem w opinii w sprawie Özücelik¹⁹, charakterystyczną cechą prokuratury jest jej „zdolność – o ile tylko pozwalają na to wymogi konstytucyjne lub prawne poszczególnych państw członkowskich – do *uczestniczenia* w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jako instrumentu aparatu państwowego, który wszczyna postępowania karne i może nawet wydawać, przynajmniej tymczasowo i na ograniczony okres, nakazy zatrzymania i aresztowania lub równoważne decyzje, zanim te zatrzymane osoby zostaną przekazane sądowi, który z kolei zadecyduje, czy winny one być zwolnione, czy też pozbawione wolności”.

37. Zasady udziału prokuratury w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości są zróżnicowane i nie należy mechanicznie lub automatycznie przenosić rozwiązań przewidzianych dla określonych działań na inne działania o odmiennym charakterze.

38. Tytułem przykładu art. 2 dyrektywy 2014/41/UE²⁰ wymienia prokuratorów wśród tych organów, które wydają europejski nakaz dochodzeniowy²¹. W motywie 47 dyrektywy (UE) 2016/800²² uznano prokuraturę za „organ sądowy”, aczkolwiek jedynie dla celów nakłaniania rzeczywistych organów sądowych do przeprowadzania okresowych kontroli aresztowań dzieci²³.

39. Odniesienia te należy dokładnie przeanalizować. Jak podniosłem w opinii w sprawie Özücelik²⁴, „nie można zrównać działania prokuratury w jednym i drugim obszarze (tzn. tym dotyczącym wolności, która zostaje odebrana na drodze aresztowania, oraz tym dotyczącym uzyskania materiału dowodowego). Mam na myśli to, że uznanie prokuratury za organ sądowy w rozumieniu dyrektywy 2014/41/UE w odniesieniu do nakazów dochodzeniowych niekoniecznie oznacza, że takie uznanie winno być rozszerzone na decyzję ramową w odniesieniu do europejskich nakazów aresztowania”.

40. Jak wyjaśniłem w tym kontekście, chodzi o „fakt normatywny [, który] zdecydowanie popiera jednak tezę nadania szerokiej wykładni pojęciu »organu sądowego« w kontekście zasad współpracy w sprawach karnych (w tym współpracy dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania), o której mowa w art. 82 TFUE, która pozwalałaby na objęcie zakresem tego pojęcia prokuratury”²⁵.

19 Opinia w sprawie C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, pkt 52.

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. 2014, L 130, s. 1) [sprostowanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. 2015, L 143, s. 16)]. Odwołują się do niej rządy austriacki i polski w swoich uwagach na piśmie w sprawie C-508/18 (odpowiednio pkt 35 i 17).

21 Artykuł 1 dyrektywy 2014/41 definiuje europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych jako „[...] orzeczenie sądowe wydane lub zatwierdzone przez organ wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego (zwanego dalej »państwem wydającym«) w celu wezwania innego państwa członkowskiego (zwanego dalej »państwem wykonującym«) do przeprowadzenia jednej lub kilku określonych czynności dochodzeniowych w celu uzyskania materiału dowodowego zgodnie z niniejszą dyrektywą”. Zgodnie z art. 2 lit. c) ppkt (i) tej dyrektywy „[n]a użytek niniejszej dyrektywy [...] »organ wydający« oznacza [...] sędziego, sąd, sędziego śledczego lub *prokuratora właściwego w danej sprawie* [...]”. Wyróżnienie własne.

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 132, s. 1).

23 W motywie tym stwierdza się, iż „[a]resztowanie dziecka powinno być przedmiotem okresowej kontroli dokonywanej przez sąd, który może również występować w osobie jednego sędziego. Powinna istnieć możliwość przeprowadzania takiej okresowej kontroli z urzędu przez sąd lub na wniosek dziecka, adwokata dziecka lub *organu sądowego, który nie jest sądem, w szczególności prokuratora*”. Wyróżnienie własne.

24 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, pkt 51.

25 Ibidem.

41. Prokuratura może zatem brać udział w sposób kwalifikowany w karnym postępowaniu sądowym, czy to poprzez oddanie określonych osób do dyspozycji sądu na warunkach, do których odnoś się w dalszej części opinii, czy to poprzez dostarczenie sądowi materiału dowodowego, który może stanowić podstawę skazania. W pierwszym przypadku prokuratura korzysta z prerogatyw władzy publicznej w celu stosowania środków ograniczenia wolności, aczkolwiek jedynie tymczasowo i przez ograniczony okres.

42. Wszystkie te czynności muszą być przeprowadzane z zastosowaniem zasady legalności i w szczególności z poszanowaniem²⁶ praw jednostek, które muszą być należycie respektowane przy stosowaniu wobec nich środków ograniczających korzystanie z owych praw.

43. Chodzi tu w szczególności o to, czy *sądowy* charakter prokuratury, który w dziedzinie uzyskiwania dowodów (lub w innych dziedzinach współpracy karnej) nie jest kwestionowany, utrzymuje się również w przypadku wydawania ENA, to jest w kontekście art. 6 ust. 1 decyzji ramowej.

44. Uważam, że odpowiedź na to pytanie musi być przecząca.

45. Oczywiście, w wyroku z dnia 10 listopada 2016 r., *Özçelik*²⁷, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że KNA wydany przez prokuraturę stanowi „orzeczenie sądowe” w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej, ponieważ jest to orzeczenie wydane przez podmiot, który należy uznać za „organ sądowy”²⁸.

46. Prawdą jest również, że twierdzenie to opierało się na potrzebie zapewnienia spójności pomiędzy tym przepisem a art. 6 ust. 1 decyzji ramowej. W odniesieniu do tego ostatniego Trybunał Sprawiedliwości przypominał, przywołując wyrok w sprawie *Poltorak*, iż „pojęcie »organu sądowego« należy rozumieć w ten sposób, że oznacza ono organy uczestniczące w sprawowaniu w państwach członkowskich wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, z wyłączeniem służb policji”²⁹.

47. Jednakże w rzeczywistości w wyroku w sprawie *Poltorak* Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował w kategoriach negatywnych pojęcie „organu sądowego”³⁰ w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy ramowej w celu zastosowania go przy wykładni art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej.

48. Uważam natomiast, że w celu zdefiniowania zakresu tego pojęcia w kategoriach pozytywnych w wyroku w sprawie *Özçelik* Trybunał Sprawiedliwości nie mógł oprzeć się na wyroku w sprawie *Poltorak*. W tym zakresie w wyroku w sprawie *Özçelik* samodzielnie wyprowadzono wniosek, że „ponieważ prokurator jest organem powołanym do udziału w sprawowaniu w państwie członkowskim wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych [...], decyzja takiego organu powinna zostać uznana za »orzeczenie sądowe« w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej”³¹.

49. Moim zdaniem jednak poza przypadkiem wyłączenia służb policyjnych³² wnioski sformułowane w odniesieniu do art. 8 ust. 1 lit. c) niekoniecznie są zasadne w odniesieniu do art. 6 ust. 1 decyzji ramowej³³.

26 Tytułem przykładu uwagi na piśmie rządu węgierskiego, pkt 26.

27 C-453/16 PPU, EU:C:2016:860 (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie *Özçelik*”).

28 Trybunał Sprawiedliwości uznał, jak wskazałem w opinii w sprawie *Poltorak*, C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, pkt 34, że „istnieje ścisły związek między charakterem orzeczenia sądowego a rodzajem organu sądowego, które je wydaje”.

29 Wyrok w sprawie *Özçelik*, pkt 32.

30 Wyrok w sprawie *Poltorak*, pkt 38.

31 Wyrok w sprawie *Özçelik*, pkt 34.

32 Oraz „organu władzy wykonawczej państwa członkowskiego, takiego jak ministerstwo”, jak wskazano w wyroku w sprawie *Kovalkovas*, pkt 35.

33 Uważa tak jednak rząd niemiecki, który w pkt 76 uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-508/18 wywodzi, iż w wyroku w sprawie *Özçelik* w sposób dorozumiany stwierdzono, że prokuratura jest organem sądowym w rozumieniu (wszystkich przepisów) decyzji ramowej. Podobnie wypowiada się również rząd niderlandzki w pkt 14 uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-508/18. Bardzo krytycznie co do tej koncepcji: M. Rodríguez-Piñero, Bravo-Ferrer, Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea, *Diario La Ley*, n. 8876, 2016.

50. Chciałbym wskazać, iż o ile można z łatwością stwierdzić, że prokuraturę – w zakresie, w jakim uczestniczy ona w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości – można uznać za organ, który w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej wydaje „orzeczenia sądowe”, takie jak KNA, o tyle niekoniecznie należy tak postąpić w odniesieniu do art. 6 ust. 1 tej decyzji ramowej. Wręcz przeciwnie, nie wolno tego robić.

51. Innymi słowy, rozumiem to w ten sposób, że – jak wskazałem w opinii w sprawie Özçelik – prokurator może wydać KNA, lecz uważam także, iż nie może on wydać ENA. Choć na pierwszy rzut oka stanowisko to wydaje się rozbieżne z tym, które wówczas przedstawiłem³⁴, to postaram jednak się wyjaśnić, dlaczego tak nie jest.

C. Rola sądu w postępowaniu prowadzonym na podstawie decyzji ramowej

52. W sprawie Özçelik należało ustalić, czy decyzję węgierskiego prokuratora, który zatwierdził nakaz aresztowania wydany przez policję, można uznać za „orzeczenie sądowe” w rozumieniu art. 8 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej.

53. Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na to pytanie w sposób twierdzący, ponieważ w okolicznościach tej sprawy „zatwierdzenie krajowego nakazu aresztowania [policyjnego] przez prokuratora daje wykonującemu nakaz organowi sądowemu pewność, że europejski nakaz aresztowania opiera się na orzeczeniu, które podlegało kontroli sądowej”³⁵.

54. Moim zdaniem „kontrola sądowa”, której dokonuje prokurator w odniesieniu do nakazu aresztowania wydanego przez policję, nie wykracza poza ustalenie, czy spełnione zostały ustawowe przesłanki ku temu, aby bez wyraźnego nakazu sądowego można było zatrzymać daną osobę. Z reguły we wszystkich państwach członkowskich zatrzymanie lub aresztowanie zatwierdzone przez prokuratora jest możliwe jedynie na krótki czas, przed którego upływem zatrzymany powinien zostać zwolniony lub postawiony przed sądem³⁶. Innymi słowy, prokurator nie mógłby według mnie zatwierdzić zatrzymania policyjnego, jeśli jego warunki i skutki wykraczałyby poza warunki i skutki zatrzymania, które on sam może zarządzić.

55. Prokurator, działając jako gwarant legalności, a więc również praw jednostek, musi zapewnić, aby osoba, która ma być przekazana w związku z postępowaniem karnym, „już od pierwszego etapu postępowania mogła korzystać z gwarancji procesowych i praw podstawowych, których ochronę musi zapewnić organ sądowy wydający nakaz zgodnie ze swoim prawem, w szczególności chcąc wydać krajowy nakaz aresztowania”³⁷.

56. Zatem tę gwarancję pierwotną lub wstępną powinna uzupełniać druga gwarancja, która dotyczy wydania ENA. Jak wskazano w wyroku Bob-Dogi, „do ochrony sądowej przysługującej [tej osobie] na etapie wydawania orzeczenia krajowego, takiego jak [KNA], dochodzi ochrona, jaką należy jej zapewnić na drugim etapie, czyli etapie wydawania [ENA], który to etap w danym wypadku może nastąpić krótko po wydaniu wspomnianego orzeczenia krajowego”³⁸.

34 Niektórzy z uczestników niniejszego postępowania prejudycałnego dokonali takiej wykładni mojej opinii w sprawie Özçelik, która nie odpowiada jej rzeczywistej treści.

35 Wyrok w sprawie Özçelik, pkt 36.

36 Przesłanki te, które opisałem w opinii w sprawie Özçelik, C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, pkt 56, można co do zasady odnieść do wszystkich państw członkowskich.

37 Wyrok z dnia 1 czerwca 2016 r., Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, pkt 55.

38 Ibidem, pkt 56.

57. Ochrona, którą należy zapewnić na tym drugim poziomie – wydania ENA – musi jednak uwzględniać kluczowy czynnik, który nie istnieje na pierwszym etapie postępowania: możliwość znacznie dłuższego pozbawienia wolności w państwie członkowskim wykonującym nakaz. Jest to istotna okoliczność, która sama w sobie uzasadnia, moim zdaniem, zastrzeżenie prawa do wydawania ENA dla sądów i trybunałów z wyłączeniem prokuratora, co wyjaśnię w dalszej części opinii.

58. Zgodnie z decyzją ramową osoba, przeciwko której skierowany jest ENA, może zostać zatrzymana w państwie członkowskim wykonania na okres, który w określonych okolicznościach może wynosić nawet 120 dni³⁹.

59. Jest to bowiem okres znacznie wykraczający poza ten, który zwykle dotyczy aresztowań dokonywanych przez prokuratora, które zawsze podlegają niemal natychmiastowej decyzji sędziego lub sądu.

60. Nie wydaje mi się to, powtarzam, kwestią nieistotną. Minister for Justice and Equality (minister sprawiedliwości i równości) podniósł⁴⁰, że choć znaczenia niezależności każdego organu, który wydaje ENA, nie należy umniejszać, to wymogi w tym względzie powinny być mniej rygorystyczne niż w wypadku decyzji w przedmiocie winy lub niewinności danej osoby.

61. Nie podzielam tego poglądu. Uważam, że sama możliwość pozbawienia wolności na tak długi czas, jaki może wiązać się z wykonaniem ENA, wystarcza, aby wymagać od organu, który go wydaje, niezależności tak bezwzględnej jak ta, którą mogą zapewnić jedynie sądy sensu stricto.

62. W przypadku KNA pozbawienie wolności zarządzane początkowo przez prokuratora musi podlegać w krótkim okresie kontroli i zatwierdzeniu przez sędziego lub sąd. Sędzia lub sąd badają przy tym bezpośrednio i niezwłocznie okoliczności uzasadniające decyzję o pozbawieniu wolności postawionej przed nimi aresztowanej osoby.

63. Natomiast w przypadku ENA organ sądowy państwa członkowskiego wykonującego nakaz musi przede wszystkim wziąć pod uwagę, w odniesieniu do osobistej sytuacji osoby, której dotyczy nakaz, cel, którym jest zapewnienie przekazania. Oczywiście decyzja w przedmiocie warunkowego zwolnienia powinna być zgodna z prawem krajowym państwa członkowskiego wykonującego nakaz⁴¹, lecz w odniesieniu do zbioru przyczyn uzasadniających KNA organ sądowy wykonujący nakaz może polegać jedynie na ocenie dokonanej przez podmiot, który w związku z podjęciem się wykonania KNA zdecydował się na wydanie ENA⁴².

64. W tym celu, aby ENA mógł zapewnić organowi sądowemu wykonującemu nakaz odpowiednie gwarancje, konieczne jest, aby podmiot, który go wydał, mógł potwierdzić prawidłowość KNA stanowiącego jego podstawę, a w szczególności, że został on wydany z należytym poszanowaniem gwarancji procesowych i praw podstawowych. Mogą to zapewnić jedynie podmioty wykonujące kompetencje orzecznicze.

39 Jeżeli osoba, której dotyczy ENA, nie wyraża zgody na przekazanie, może ona zostać pozbawiona wolności przez okres 60 dni od dnia aresztowania (art. 17 ust. 3 decyzji ramowej), który to okres może zostać przedłużony o kolejne 30 dni (art. 17 ust. 4 decyzji ramowej). Do okresu tego należy także doliczyć okres 10 dni na dokonanie przekazania po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie wykonania ENA (art. 23 ust. 2 decyzji ramowej), który może zostać przedłużony o 20 kolejnych dni (art. 23 ust. 3 i 4 decyzji ramowej).

40 Punkt 30 jego uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-508/18. Inne strony zajęły w czasie rozprawy to samo stanowisko.

41 Artykuł 12 decyzji ramowej. Jak wskazano w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2019 r., TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, pkt 46, „jakkolwiek art. 12 decyzji ramowej [...] dopuszcza możliwość, pod pewnymi warunkami, tymczasowego zwolnienia osoby zatrzymanej na podstawie [ENA], to jednak przepis ten, ani żaden inny przepis tej decyzji ramowej, nie przewiduje, że po upływie terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany do takiego tymczasowego zwolnienia albo a fortiori do ostatecznego zwolnienia tej osoby”, bowiem w przeciwnym razie „może [to] ograniczyć skuteczność systemu przekazywania wprowadzonego w tej decyzji ramowej, a w konsekwencji stworzyć przeszkodę dla realizacji celów, do realizacji których ona dąży” (ibidem, pkt 47).

42 Chodzi tu o *zaufanie* (motyw 10 decyzji ramowej) będące podstawą zasady *wzajemnego uznawania*, „kamienia węgielnego” współpracy sądowej (motyw 6 decyzji ramowej).

65. Oczywiście na pierwszym poziomie ochrony – podczas wydania KNA – prokurator może udzielić gwarancji w tym zakresie, lecz jedynie tymczasowo i tak długo, jak długo jego decyzja nie została zatwierdzona przez sędziego lub sąd, jedyny organ właściwy do udzielenia skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 karty.

66. Skuteczny środek prawny jest co do zasady środkiem stosowanym przez podmioty wykonujące kompetencje orzecznicze. Chodzi tu o organy, które, stosując w sposób nieodwołalny prawo w danym przypadku, zapewniają, aby prowadzone postępowanie karne oraz proces decyzyjny prowadzące do finalnego zastosowania przepisów prawa obowiązujących w danym porządku prawnym (*ius dicere*) zostały przeprowadzone w sposób ustanowiony w tym porządku prawnym.

67. W państwie prawa funkcja ta jest zastrzeżona dla sądów, a nie dla innych władz, w tym również tych podmiotów, które – jak prokuratorzy – biorą udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Prokuratorzy nie podlegają bowiem, w przeciwieństwie do sądów, wyłącznie ustawie i nie są niezawiśli w tym samym stopniu co sądy⁴³, a ponadto zawsze podlegają rozstrzygnięciom sądów⁴⁴.

68. Jeżeli KNA podlega wykonaniu w danym państwie członkowskim, działania prokuratora podlegają zatwierdzeniu *ex post* przez sędziego lub sąd, przed którym postawiono aresztowaną osobę, o ile nie została ona wcześniej zwolniona. Jeżeli KNA nie może zostać wykonany, ponieważ osoba, której dotyczy, znajduje się w innym państwie członkowskim, i konieczne jest wydanie ENA, kontrola sądowa prawidłowości wydania KNA jest dokonywana w chwili podejmowania decyzji o wydaniu ENA. W jednym i drugim przypadku gwarancje sądowe przewidziane w art. 47 karty muszą być w pełni respektowane.

69. W przeciwnym wypadku, gdyby prokurator mógł wydać ENA, drugi poziom ochrony w ramach postępowania na podstawie decyzji ramowej byłby realizowany w warunkach pilności i tymczasowości, które są właściwe dla gwarancji udzielanych przez prokuratora.

70. Ponadto możliwa byłaby wówczas sytuacja, kiedy decyzja, taka jak ENA, mogąca skutkować istotnym pozbawieniem wolności osoby, której dotyczy nakaz w państwie członkowskim wykonującym nakaz, została wydana przez podmiot mogący w państwie członkowskim wydającym nakaz zarządzić podobne aresztowanie jedynie na bardzo krótki okres i z zastrzeżeniem niezwłocznej kontroli sądowej.

71. Do powyższego należy dodać, iż jedynie sąd jest w stanie odpowiednio wyważyć proporcjonalność wydania ENA⁴⁵.

72. Oczywiście, w świetle dyskusji, która miała miejsce podczas rozprawy, w przypadku wydania ENA przez prokuratora możliwe jest jego zaskarżenie do sądu państwa, w którym nakaz ten został wydany. Jednakże możliwość ta pociągałaby za sobą konsekwencje, które moim zdaniem czynią ją niewskazaną.

73. Po pierwsze, jest tak ze względu na trudności, jakie powodowałyby to dla osoby, której dotyczy nakaz w zakresie wykonywania prawa od obrony. Z jednej strony dlatego, że ze względu na jej nieobecność dowiedziałyby się o wydaniu ENA najprawdopodobniej dopiero wtedy, kiedy zostałyby aresztowana w państwie członkowskim wykonującym nakaz. Z drugiej strony dlatego, że musiałaby wykonywać swoje prawo do obrony bez gwarancji niezwłoczności.

43 Nie są nimi w tym znaczeniu, że może to być tylko organ władzy sądowniczej. W tym zakresie wypowiem się w opinii w sprawie C-509/18, którą przedstawię w tym samym dniu. Zobacz również w tym względzie pkt 73 i nast. poniżej.

44 Zobacz I. de Otto, *Estudios sobre el Poder Judicial*, w: *Obras completas*, Madrid, Universidad de Oviedo i CEPC 2010, oraz J.L. Requejo Pagés, *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, CEPC 1989.

45 Podobnie jak w opinii w sprawie Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, przypis 21, odsyłam do opinii rzecznika generalnego Y. Bota w przedmiocie proporcjonalności w ramach ENA w sprawie Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:2016:140, pkt 137 i nast., w szczególności w zakresie dotyczącym organu sądowego wydającego nakaz, pkt 145–155.

74. Po drugie, jest tak dlatego, że możliwość zaskarżenia nakazu skutkowałaby dodatkowym opóźnieniem postępowania w przedmiocie przekazania, co miałyby wpływ na wolność osoby, której dotyczy wnioski, w przypadku gdyby wpłynął ENA i w celu jego wykonania został wydany nakaz aresztowania zabezpieczającego.

75. Wszystkich tych trudności można z łatwością uniknąć, jeżeli zamiast zastrzegania na rzecz sądów państwa wydającego nakaz jedynie uprawnienia do kontroli ENA wydanego przez prokuratora przyzna się bezpośrednio im uprawnienie do wydawania ENA, co jest zgodne z celami decyzji ramowej.

76. Sądy odsyłające opierają się na założeniu, że niemiecki prokurator nie może wydać KNA⁴⁶. Rząd niemiecki stwierdził to wyraźnie na rozprawie, wskazując, że jest to uprawnienie zastrzeżone dla sądów. Jeżeli zatem prokurator w Niemczech nie może wydać KNA ani wykonywać funkcji sądowych, nie rozumiem, dlaczego miałby on być uprawniony do wydania decyzji o skutkach mogących wiązać się w państwie członkowskim wykonującym nakaz z istotnym pozbawieniem wolności osoby, której dotyczy wnioski, co ma miejsce w przypadku ENA. Byłoby paradoksem, gdyby nie mógł on wykonać uprawnienia o mniejszym zakresie (wydać KNA na krótki okres), a mógł wykonać większe (wydać ENA, który może skutkować dużo dłuższym okresem pozbawienia wolności).

77. Gdyby było przeciwnie, jak ma to miejsce w innych państwach członkowskich, i niemiecki prokurator był uprawniony do wydania nakazu aresztowania danej osoby, choć w wyjątkowych okolicznościach i z pewnymi ograniczeniami, rezygnacja z tych ograniczeń w celu wydania ENA oznaczałaby, że prokurator miałby większe uprawnienia w państwie członkowskim wykonującym nakaz, niż posiada w państwie członkowskim wydającym nakaz.

78. Wreszcie, zgodnie z innym tokiem rozumowania, jak wskazałem w opinii w sprawie Özücelik⁴⁷ i przypomniałem w opinii w sprawie C-509/18⁴⁸, dokumenty przygotowawcze dotyczące art. 6 ust. 1 decyzji ramowej wydają się wskazywać, że wolą prawodawcy było wyłączenie prokuratora z definicji organu sądowego w rozumieniu tego przepisu. Aczkolwiek zdaję sobie sprawę ze spójności argumentów tych, którzy są przeciwnego zdania (usunięcie odniesienia do prokuratora, które zawierała pierwsza wersja tego artykułu, oznaczałoby rozszerzenie pojęcia „organu sądowego”), uważam za bardziej racjonalne interpretowanie tej okoliczności jako zawężenia treści tego przepisu.

D. Gwarancja niezależności

79. Rząd niemiecki podniósł, że dla Trybunału Sprawiedliwości kryterium decydującym jest nie tyle całkowita niezależność prokuratora, ile jego przynależność do władzy sądowniczej⁴⁹. Jego zdaniem nie należy mylić niezależności prokuratora z niezawisłością sądownictwa, bowiem w przeciwieństwie do czynności sądów czynności prokuratora nie wymagają całkowitego oddzielenia od działalności władzy wykonawczej w tym znaczeniu, że zabronione miałyby być sprawowanie nadzoru lub udzielanie instrukcji⁵⁰.

80. Nie przekonuje mnie takie rozumowanie.

46 Stwierdza się tak w pkt 4.3 postanowienia odsyłającego Supreme Court (sądu najwyższego), przywołując §§ 150 i 151 GVG.

47 Sprawa C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, pkt 39–42.

48 Sprawa P.F. (Prokurator generalny Litwy), C-509/18.

49 Punkt 95 jego uwag na piśmie przedstawionych w sprawie C-508/18.

50 Ibidem, pkt 97.

81. Podobnie jak – na co wskazałem w opinii w sprawie Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), pkt 34 – „istnieje ścisły związek między charakterem orzeczenia sądowego a rodzajem organu sądowego, które je wydaje”, istnieje również ścisły związek między niezależnością danego organu a *charakterem* jego orzeczeń. Innymi słowy, *sądowy charakter* danego organu jest uzależniony od cech charakterystycznych tego organu i zakresu jego niezawisłości.

82. Uważam, że wymagany poziom niezależności zależy od rodzaju wykonywanych czynności. Niezawisłość wymagana od organu wydającego KNA może nie być tak rygorystyczna, jak wymagana od sądu, właśnie dlatego, że KNA w każdym przypadku podlega ostatecznej i niezwłocznej kontroli sądowej.

83. Wydanie ENA wiąże się ze wszczęciem postępowania, które, jak już wskazałem, może prowadzić do bardzo agresywnej interwencji w obszarze wolności danej osoby. Kontrola sądowa, która ma być przeprowadzona w państwie członkowskim wykonującym ENA, nie może osiągnąć takiego stopnia bezpośredniości, kompletności i intensywności, jaki powinien zapewnić sąd wydający ENA w odniesieniu do KNA, który leży u jego podstaw.

84. Niezależność podmiotu, który wydaje ENA, powinna mieć zatem zakres maksymalny, to znaczy tak duży, jak tylko jest to możliwe w przypadku sądu w ścisłym tego słowa znaczeniu⁵¹. Wynika to stąd, że organ sądowy wykonujący nakaz może zatwierdzić jedynie taki ENA, który zapewnia wszelkie gwarancje orzeczenia sądowego. Chodzi zatem o orzeczenie wydane przez organ sądowy, który cieszy się charakterystyczną dla władzy sądowniczej i zastrzeżoną dla niej niezależnością.

85. Trybunał Sprawiedliwości podniósł szczególnie rygorystycznie w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), że „nie tylko orzeczenie w sprawie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ale także orzeczenie dotyczące wydania takiego nakazu [powinny być] wydawane przez organ sądowy spełniający wymogi skutecznej ochrony sądowej – w tym gwarancji niezawisłości”⁵².

86. W wyroku tym zawarto również kategorię stwierdzenia dotyczące niezawisłości organów biorących udział w wydawaniu i odbieraniu ENA:

- „[u] podstaw wysokiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi, na którym opiera się mechanizm [ENA], leży [...] założenie, że sądy karne innych państw członkowskich [...] spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, które obejmują w szczególności niezawisłość i bezstronność tych sądów”⁵³;
- „dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do »niezawisłego« sądu (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 41)”⁵⁴.

51 Niezawisłość władzy sądowniczej służy, podobnie jak sam wymiar sprawiedliwości, wyłącznie zapewnieniu integralności porządku prawnego. Z kolei niezależność przypisywana innym instytucjom powinna wiązać się z zagwarantowaniem szczególnych interesów, jak ochrona legalności lub obiektywność działań organów administracji. Chodzi tu o szczególne interesy, które można realizować zgodnie z prawem jedynie w ramach porządku prawnego, lecz które nie mają własnego i wyłącznego celu w postaci jego ochrony. O ile dla tych szczególnych interesów porządek prawny jest środkiem zapewniającym ich realizację, o tyle dla interesu, któremu służą sądy, porządek prawny jest jedynym właściwym celem, a zatem jego zachowanie wymaga niezawisłości, która nie dopuszcza żadnych wyjątków ani niuansów.

52 Wyrok C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 56.

53 Ibidem, pkt 58.

54 Ibidem, pkt 53.

87. Niezawisłość organu krajowego, który wydaje ENA, wymaga bowiem, aby „dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, *bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła*, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”⁵⁵.

88. Stwierzeń tych, tak kategorię, jak istotnych w sytuacji, kiedy niezawisłość sądów mogłaby być zagrożona, nie można pominąć w odniesieniu do orzeczeń sądowych mających wpływ na wolność danyh osób. Byłoby paradoksem, gdyby po ostatecznych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości wydanych w odniesieniu do niezawisłości sądów *obniżyć poziom* tych wymogów, akceptując jako niezawisły organ sądowy podmiot, który może być zobowiązany do wykonywania instrukcji innych władz.

89. Zdaniem Komisji⁵⁶ wymóg, aby podmiot, który wydaje ENA, nie podlegał wskazówkom lub instrukcjom, wynika nie tyle z konieczności, aby był to organ wyposażony w niezawisłość sądową (który jej zdaniem nie mieści się w zakresie pojęcia „organu sądowego” w rozumieniu decyzji ramowej), ile z woli prawodawcy decyzji ramowej, aby odpolitycznić postępowanie w przedmiocie ENA w porównaniu z tradycyjną ekstradycją.

90. Celem decyzji ramowej było bowiem zastąpienie tradycyjnego systemu ekstradycji, który charakteryzował się znacznym politycznym elementem dogodności systemem wydawania osób między organami sądowymi opartym na zasadzie wzajemnego uznawania i na wysokim stopniu zaufania pomiędzy państwami członkowskimi⁵⁷.

91. Związek pomiędzy organem sądowym a niezawisłością może zostać rozerwany jedynie w tych fazach postępowania w przedmiocie wydania ENA, w których organ niesprawujący wymiaru sprawiedliwości daje wystarczające gwarancje, aby można go było uznać za „organ sądowy” z przyczyn przedstawionych w pkt 36–50 niniejszej opinii. W takim przypadku wystarczą bezstronność i obiektywność charakterystyczne dla prokuratora.

92. Jednakże, jeśli chodzi o przyjmowanie środków, które mają największy wpływ na wolność jednostek, postępowanie w przedmiocie ich wydania może mieć jedynie charakter sądowy we właściwym tego słowa znaczeniu, a w rezultacie musi pozostać zastrzeżone dla władzy sądowniczej, czyli władzy niezawisłej sensu stricto.

93. Ujmując rzecz inaczej, „organ sądowy” oznacza „władzę sądowniczą” (to jest władzę niezawisłą), jeżeli wykonywanie władzy publicznej może skutkować tak znaczącą szkodą dla wolności jednostki, jak ta związana z procedurą wykonania ENA, której źródłem koniecznie musi być organ sądowy, który wydał ów nakaz. Pojęcie to może zostać rozszerzone na inne instytucje, jak prokuratura, jeżeli jej czynności będą podlegać relatywnie szybkiej kontroli sądowej, jak ma to miejsce w przypadku KNA (lecz nie w przypadku wydania ENA).

⁵⁵ Ibidem, pkt 63. Bez wyróżnienia w oryginale.

⁵⁶ Punkt 38 uwag na piśmie Komisji przedstawionych w sprawie C-82/19 PPU.

⁵⁷ Zobacz, w znaczeniu ogólnym, wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Laningan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 27.

94. Sądowy charakter postępowania na podstawie decyzji ramowej, w przeciwieństwie do politycznego charakteru klasycznej ekstradycji, słusznie zakłada przypisanie go wyłącznie – co do zasady – władzy sądowniczej, co oznacza powierzenie go, z definicji, władzy (całkowicie) niezawisłej⁵⁸. Niezależnie od tego, zawsze pod warunkiem należytej kontroli sądowej, określone etapy postępowania mogą zostać powierzone innym instytucjom. Jest tak na przykład w przypadku wydawania KNA, który musi poprzedzać wszelkie ENA.

95. Tymczasem rząd niemiecki otwarcie przyznaje, że choć w praktyce zdarza się to wyjątkowo, to jednak prokurator może otrzymywać wskazówki i instrukcje od władzy wykonawczej⁵⁹. Samo istnienie takiej możliwości wystarcza, aby wykluczyć korzystanie przez niego z niezawisłości sądowej, w samym swym pojęciu niedającej się pogodzić z otrzymywaniem jakichkolwiek wskazówek lub instrukcji, bez względu na to, czy mają one charakter teoretyczny lub wyjątkowy, czy też, przeciwnie, są one przekazywane w ramach sformalizowanej procedury.

96. Jak już wspomniałem, nie można pogodzić niezawisłości z jakąkolwiek „podległością w ramach hierarchii służbowej [czy] podporządkowani[em] komukolwiek”. Organy władzy sądowniczej są również niezawisłe od organów władzy sądowniczej wyższego rzędu, które wprawdzie mogą kontrolować i uchylać ich orzeczenia *a posteriori*, nie mogą jednak narzucić im sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

97. Natomiast istnienie tego podporządkowania wynika z hierarchicznej struktury prokuratury w Niemczech: zgodnie z § 147 GVG federalne ministerstwo sprawiedliwości lub jego odpowiedniki w krajach związkowych nadzorują działania prokuratury na obszarze swojej właściwości miejscowej i kierują nimi. Najwyżsi rangą urzędnicy prokuratury przy wyższych sądach krajowych oraz sądach krajowych nadzorują ze swej strony działania urzędników prokuratury niższego stopnia i kierują ich działaniami⁶⁰.

98. Jak stwierdzono na rozprawie, istnieją istotne różnice między krajami związkowymi w zakresie polityki instytucjonalnej regulującej działalność prokuratury. W jednych krajach związkowych instrukcje dla prokuratury mogą być przekazywane jedynie pisemnie i w sposób jawny, w innych mogą być przekazywane ustnie. Nie brak również krajów związkowych, które przyjęły, że nigdy nie będą korzystać z tej możliwości.

99. Różnorodność ta odzwierciedla odmienności istniejące pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie autonomii instytucjonalnej i funkcjonalnej prokuratury. Wprawdzie w tym zakresie wypowiadam się szerzej w opinii w sprawie C-509/18⁶¹, to jednak różnice pomiędzy systemami zmuszałyby organ sądowy wykonujący nakaz do ustalania każdorazowo, w zależności od państwa

58 W przypisie 53 do pkt 73 opinii w sprawie Generalstaatsanwaltschaft (Warunki aresztowania na Węgrzech), C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, wskazałem, że niemiecki system wydawania osób wydaje się inspirowany „procedurą i zasadami tymi samymi co obowiązujące w przypadku ekstradycji. Jak już wynika ze sprawozdania z dnia 31 marca 2009 r. przedłożonego przez Radę państwom członkowskim po czwartej rundzie wzajemnych ocen dotyczących praktycznego stosowania ENA, przepisy [uregulowania niemieckiego] w tej dziedzinie – także po reformie z 2006 r. – »nie przyczyniają się do zrozumienia, że przekazanie na podstawie ENA nie jest tylko niewiele różniącym się wariantem klasycznej ekstradycji, lecz nową formą pomocy opierającą się na zupełnie odmiennych zasadach [...]. W tej sytuacji eksperci uważają, że istnieje ryzyko, że [niemieckie] organy sądowe będą stosować ustawodawstwo i orzecznictwo dotyczące ekstradycji [...]« (ST 7058 2009 REV 2, z dnia 31 kwietnia 2009 r., *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations »The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States«, report on Germany*, s. 35)».

59 Ta teoretyczna możliwość wynika nie tylko z obecnych instytucjonalnych relacji pomiędzy ministerstwem sprawiedliwości a prokuraturą, lecz przede wszystkim z faktu, iż zgodnie z prawem niemieckim prokuratura działa w tym zakresie na podstawie delegacji ministerstwa sprawiedliwości (lub jego odpowiedników w krajach związkowych). Jak wskazałem w przypisie 52 do pkt 73 opinii w sprawie Generalstaatsanwaltschaft (Warunki aresztowania na Węgrzech), C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, „[w]edług noty przekazanej przez rząd niemiecki Sekretariatowi Generalnemu Rady w dniu 7 sierpnia 2006 r. (ST 12509 2006 INIT, z dnia 7 września 2006 r.), »właściwymi organami sądowymi na podstawie w art. 6 [decyzji ramowej] są federalne ministerstwo sprawiedliwości oraz ministerstwa sprawiedliwości krajów związkowych«. Potwierdza to pkt 2.7 postanowienia odsyłającego.

60 Na rozprawie dyskutowano, czy możliwe jest, aby prokurator, który nie zastosował się do instrukcji, został odsunięty od sprawy lub został narażony w przyszłości na konsekwencje negatywne dla jego kariery. W tym zakresie istnieją w niemieckiej doktrynie sądowej pewne kontrowersje.

61 Sprawa P.F. (Prokurator generalny Litwy), C-509/18, pkt 32–35.

członkowskiego, w którym wydano ENA, stopnia niezawisłości, jakim dysponuje prokurator, który go wydał. W szczególności należałoby zbadać, czy ministerstwo sprawiedliwości może przekazywać mu instrukcje oraz czy ta możliwość została zrealizowana w odniesieniu do konkretnego, rozpatrywanego ENA. Nieuniknionym skutkiem byłoby systematyczne przedłużanie się postępowań w przedmiocie wykonania ENA (mogące wpływać na okres pozbawienia wolności osoby aresztowanej) oraz dopuszczenie procedury przeciwdziałającej uproszczeniu, które w zamyśle prawodawcy miało cechować mechanizm współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości.

V. Wnioski

100. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości udzielił Supreme Court (sądowi najwyższemu, Irlandia) oraz High Court (wysokiemu trybunałowi, Irlandia) następującej odpowiedzi:

„Artykuł 6 ust. 1 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 w ten sposób, że pojęcie »organ sądowy wydający nakaz« nie obejmuje instytucji prokuratury”.