

EWA KAMARAD
Kraków
ORCID: 0000-0002-2043-1698

ZNACZENIE ZASADY WZAJEMNEGO ZAUFANIA W PROCESIE TWORZENIA PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI¹

W ostatnich latach w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej można zaobserwować tzw. kryzys praworządności, który wpływa na poziom przestrzegania praw i wolności obywatelskich. W związku z tym odpowiednie organy i instytucje organizacji międzynarodowych, w tym przede wszystkim Unii Europejskiej, starają się podejmować działania, które mają na celu ochronę praworządności, będącej jedną z wartości, na których oparta jest integracja unijna.

Praworządność rozumiana jest na gruncie prawa unijnego jako standard wynikający z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Określa on wymogi odnoszące się do sfery działalności władzy, które powinny być spełnione przez państwa członkowskie, w tym przede wszystkim ograniczenie władzy przez prawo, ochrona jednostek przed arbitralnymi rozstrzygnięciami oraz zagwarantowanie im podstawowych praw i wolności (Taborowski, 2019: 59-62). Nieprzestrzeganie tych wymogów znacznie obniża poziom wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Artykuł ma na celu przedstawienie znaczenia zasady wzajemnego dla procesu integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem integracji w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz konsekwencji obniżenia poziomu wzajemnego zaufania dla stosowania przyjętych w tym obszarze unijnych aktów prawnych i wprowadzonych na ich podstawie mechanizmów.

POJĘCIE PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.)², jednym z celów UE jest zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³, rozumianej jako obszar bez granic

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2018/02/X/HS5/01774.

² Dalej jako: TUE.

³ Dalej jako: PWBIS.

wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Powyższy cel realizowany jest w oparciu o postanowienia Tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.)⁴. Wedle jego art. 67 ust. 1 Unia stanowi wspomnianą przestrzeń, której fundamentem jest poszanowanie praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. PWBiS obejmuje polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji; współpracę sądową w sprawach cywilnych; współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracę policyjną.

Art. 81 TFUE, dotyczący współpracy sądowej w sprawach cywilnych, stanowi, że jest ona rozwijana w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. Z kolei art. 82 TFUE określa, że wzajemne uznawanie wyroków i orzeczeń sądowych jest podstawą współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Tym samym należy stwierdzić, że wzajemne uznawanie orzeczeń jest jednym z kluczowych aspektów funkcjonowania tzw. europejskiej przestrzeni sądowej, definiowanego jako „obszar, w którym zapewniony jest swobodny przepływ orzeczeń w sprawach cywilnych” (Frąckowiak-Adamska, 2017: 59-60). Przepływ orzeczeń sądowych w pełnym zakresie jest zapewniony wówczas, gdy orzeczenie wydane w jednym państwie członkowskim jest automatycznie uznawane i podlega wykonaniu w innych państwach członkowskich, bez konieczności wydawania przez sąd tego państwa w specjalnym postępowaniu decyzji sankcjonującej uznanie lub wykonanie orzeczenia (tzw. *exequatur*). Wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych i pozasądowych nie byłoby z kolei możliwe, gdyby nie wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi (Efrat, 2018: 658).

ZASADA WZAJEMNEGO ZAUFANIA I JEJ ZNACZENIE DLA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Trybunał Sprawiedliwości UE⁵ definiuje prawo unijne jako „ustrukturyzowaną sieć zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie” (Opinia 2/13: pkt 167). Tak ujmowane prawo unijne „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 – wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE” (Opinia 2/13: pkt 168). Dzięki temu założeniu między państwami członkowskimi może istnieć wzajemne zaufanie, że wartości te będą uznawane i zatem prawo unijne będzie przestrzegane.

⁴ Dalej jako: TFUE.

⁵ Dalej: TS lub aktualnie – od wejścia w życie Traktatu lizbońskiego – TSUE.

Zasada wzajemnego zaufania nie ma podstawy traktatowej. Została sformułowana w orzecznictwie TSUE. W ramach wspólnego rynku zasada wzajemnego zaufania jest ściśle powiązana z zasadą wzajemnego uznawania odnoszącą się do swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału (Górka, 2014: 45). Pierwotna wersja Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. zawierała przepisy dotyczące wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji oraz wzajemnego uznawania podmiotowości prawnej spółek (art. 57 i art. 220 tiret trzecie TEWG).

Zazwyczaj przyjmuje się, że sformułowanie zasady wzajemnego uznawania nastąpiło w słynnej sprawie *Cassis de Dijon* (C-120/78), mimo że w sentencji orzeczenia ówczesny TS nie użył *expressis verbis* tego określenia (Górka, 2014: 89). Sprawa dotyczyła możliwości odmowy dopuszczenia do obrotu na terytorium Niemiec francuskiego likieru z czarnej porzeczki (fr. *Cassis de Dijon*), jako że nie spełniał on niemieckich wymogów dotyczących minimalnej zawartości alkoholu. TSUE orzekł, że w przypadku braku wspólnych zasad dotyczących produkcji i wprowadzania do obrotu alkoholu, towary, które zostały zgodnie z prawem wyprodukowane i wprowadzone do obrotu w jednym państwie członkowskim, nie mogą zostać objęte zakazem sprzedaży w innym państwie członkowskim.

Z czasem zakres zastosowania zasady wzajemnego uznawania został rozszerzony. W licznych orzeczeniach TS powołał się na tę zasadę w odniesieniu do swobody przepływu usług (C-76/90), swobody przepływu osób (w tym w sprawach dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów (C-71/76, C-11/77 i C-222/86) oraz nazwisk (C-208/09 i C-391/09)), swobody przepływu kapitału (C-513/04) oraz prawa do przedsiębiorczości (C-55/94, C-397/01 i C-208/00).

Znaczenie zasady wzajemnego uznawania w procesie integracji europejskiej było i jest ogromne. W praktyce okazała się ona remedium na niemożność przyjęcia przez państwa członkowskie jednolitych lub zharmonizowanych przepisów w określonych dziedzinach. Dzięki zasadzie wzajemnego uznawania nie stanowiło to przeszkody dla utworzenia wspólnego rynku, gdyż możliwe było utrzymanie różnic w krajowych przepisach prawnych państw członkowskich, a mimo to zapewniony był swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału (Janssens, 2013:123).

Gdy proces integracji europejskiej zaczął wykraczać poza wymiar ekonomiczny, stało się jasne, że zasada wzajemnego zaufania musi mieć zastosowanie także w innych obszarach integracji, w tym w ramach PWBis. Od czasu szczytu Rady Europejskiej w Tampere i przyjętych na nim w 1999 r. konkluzji (Tampere 1999: punkt 33 i n.), zasada wzajemnego uznawania orzeczeń stała się kamieniem węgielnym współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych w UE (Storskrubb, 2019: 161) Powyższe założenie było wielokrotnie przywoływane w dokumentach przyjmowanych na kolejnych szczytach Rady Europejskiej. Co więcej, w Programie haskim (Program haski, 2004) dołączonym do konkluzji przyjętych na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 4-5 listopada 2004 r., zwrócono uwagę na to, że współpraca sądowa mogłaby być wzmocniona poprzez zwiększenie wzajemnego zaufania, które powinno opierać się na pewności, że wszyscy obywatele Europy mają

dostęp do systemu sądowego spełniającego wysokie standardy. Stwierdzono także, że dla ułatwienia realizacji zasady wzajemnego uznawania powinien zostać ustanowiony system zapewniający obiektywną i bezstronną ocenę realizacji unijnych polityk w wymiarze sprawiedliwości, który w pełni szanuje niezawisłość sądownictwa i jest zgodny z wszystkimi istniejącymi europejskimi mechanizmami. Wzajemne zaufanie jest niewątpliwie koniecznym warunkiem funkcjonowania PWBis. Państwa członkowskie reprezentują różne tradycje i kultury prawne, a ich systemy prawne różnią się od siebie. Dlatego integracja w ramach dziedzin należących do PWBis nie byłaby możliwa, gdyby nie wzajemne zaufanie między nimi.

Pojęcie wzajemnego zaufania, do którego odwołują się instytucje unijne, może odnosić się do różnych relacji. Zazwyczaj dotyczy zaufania, które powinno istnieć między władzami poszczególnych państw członkowskich. W odniesieniu do władzy wykonawczej i ustawodawczej, zaufanie to wynika z przekonania, że władze pozostałych państw członkowskich podejmują działania prowadzące do realizacji celów, dla których ustanowiona została UE. Z kolei w odniesieniu do władzy sądowniczej wzajemne zaufanie oznacza, że organy jednego państwa mogą domniemywać, że wymiar sprawiedliwości drugiego państwa członkowskiego gwarantuje wysoki poziom ochrony i pozwala na skuteczne dochodzenie swoich praw (Grzelak, 2009: 16-17)

TSUE w swoim orzecznictwie wyróżnił dwa aspekty zasady wzajemnego zaufania odnoszące się do PWBis. Po pierwsze, wynika z niej domniemanie przestrzegania prawa UE, w szczególności praw podstawowych. Po drugie, oznacza ona niemożność powołania się na wyższe standardy konstytucyjne wynikające z prawa krajowego, jeśli dane prawo zostało uregulowane na poziomie unijnym (Lenaerts, 2017: 813). Jednocześnie TSUE zastrzegł, że zasada wzajemnego zaufania nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza „ślepego zaufania”. Powyższe domniemania mają więc charakter wzruszalny (Lenaerts, Gutiérrez-Fons, 2018: 123.), a tym samym w wyjątkowych przypadkach wzajemne zaufanie może zostać ograniczone (Opinia 2/13: pkt 191), co zostanie przedstawione poniżej.

ZASADA WZAJEMNEGO ZAUFANIA W POSZCZEGÓLNYCH INSTRUMENTACH UNIJNYCH

Wzajemne uznawanie, a tym samym wzajemne zaufanie jest podstawą wielu instrumentów przyjętych dotychczas w PWBS. Instrumenty te dotyczą różnych dziedzin, w tym prawa azylowego, prawa karnego, prawa cywilnego i prawa handlowego. Uznawanie orzeczeń sądowych jest przewidziane w 10 decyzjach ramowych i 2 dyrektywach dotyczących współpracy w sprawach karnych oraz w 14 rozporządzeniach dotyczących współpracy w sprawach cywilnych (Frąckowiak-Adamska, 2018: 93-95).

Stanowienie norm prawa karnego oraz ich egzekwowanie jest tradycyjnie postrzegane jako będące w ścisłym związku z suwerennością państwa, gdyż prawo karne przewiduje różne środki przymusu, których wykonywanie należy do organów pań-

stwowych (Grzelak, 2010: 64). Stąd też państwa członkowskie UE podchodzą z dużą rezerwą do przekazywania na poziom unijny kompetencji w dziedzinach związanych z prawem karnym. Z tego powodu akty prawne dotyczące współpracy w sprawach karnych charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w zakresie uznawania orzeczeń sądowych, przewidując różne wymogi uznania orzeczenia oraz przesłanki odmowy jego uznania. Aktem prawnym, który przewiduje najściślejszą współpracę w tym zakresie, a tym samym wymaga istnienia najdalej posuniętego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi jest decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (Dz. Urz. WE L 190 z 18 lipca 2002 r.). Inne akty prawne, jak np. decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu dowodowego (Dz. Urz. UE L 350/72 z 30 grudnia 2008 r.) oraz decyzja ramowa o wykonaniu w UE postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych (Dz. Urz. UE L 196 z 2 sierpnia 2003 r.) realizują zasadę wzajemnego uznawania w mniejszym stopniu, co jest konsekwencją niższego poziomu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w tym zakresie (Weyembergh, 2010: 84-85.).

Zgodnie z decyzją ramową w sprawie ENA, europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioszek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego (art. 1 ust. 1). Państwa członkowskie są zobligowane do wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania opartego na zasadzie wzajemnego uznawania (art. 1 ust. 2), a odmowa wykonania może nastąpić jedynie z przyczyn enumeratywnie wyliczonych w decyzji ramowej (art. 3 i art. 4).

W wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania biorą udział organy sądowe: organ sądowy jednego państwa wydaje ENA (organ wydający), a organ sądowy drugiego państwa go wykonuje (organ wykonujący). Proces rozpoczyna się od wydania ENA przez sąd lub prokuratora⁶, w którym zwraca się do innego państwa członkowskiego o aresztowanie i wydanie danej osoby. Po otrzymaniu ENA wykonujący organ sądowy powinien aresztować osobę, której dotyczy wnioszek i poinformować ją o nakazie aresztowania i jego treści, a także o możliwości wyrażenia przez tę osobę zgody na jej przekazanie wydającemu nakaz organowi sądowemu. Jeśli osoba, której dotyczy wnioszek nie wyraża takiej zgody, organ wykonujący może przeprowadzić przesłuchanie. Decyzja w sprawie wykonania ENA powinna zostać podjęta w ciągu 60 dni od aresztowania osoby, której dotyczy wnioszek lub w ciągu 10 dni od wyrażenia przez nią zgody na przekazanie. Faktyczne przekazanie musi nastąpić jak najszybciej, w terminie uzgodnionym przez odpowiednie władze – zazwyczaj w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji o wykonaniu ENA.

⁶ W Polsce, zgodnie z art. 607a Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555) wyłączna kompetencja do wydawania ENA została powierzona właściwemu miejscowo sądowi okręgowemu, na wniosek prokuratora, a w postępowaniu sądowym i wykonawczym – z urzędu lub na wniosek właściwego sądu rejonowego.

W porównaniu z tradycyjną ekstradycją, ENA jest procedurą uproszczoną, co wynika z przyspieszenia postępowania i standaryzacji formularza wniosku, a także z ograniczeniem możliwości odmowy wykonania ENA (Klimek, 2017:180-181). Istotne znaczenie ma również wyeliminowanie czynnika politycznego, który obecny jest w klasycznym mechanizmie ekstradycji. W przypadku ENA kompetencja do wydawania i do wykonywania ENA należy do organów władzy sądowniczej, a nie do organów władzy wykonawczej (Górski, Sakowicz, 2008: 146-147).

Z powodu powyższego ukształtowania ENA bezsprzeczne jest, że musi się on opierać na wzajemnym zaufaniu pomiędzy państwami członkowskimi względem ich wymiarów sprawiedliwości. Organ dokonujący przekazania osoby, której dotyczy wnioski, musi ufać, że system prawny państwa wydającego ENA opiera się na zasadach wspólnych dla całej UE, w tym na rządach prawa i prawach podstawowych (Efrat, 2018: 662).

W ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych pierwszym aktem regulującym wzajemne uznawanie orzeczeń, a zatem wymagającym istnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, była przyjęta w 1968 r. Konwencja brukselska o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. WE. L 299 z 31 grudnia 1972 r.). W art. 26 konwencja przewidywała, że orzeczenie wydane w jednym umawiającym się państwie powinno być uznane w innych umawiających się państwach bez konieczności przeprowadzania specjalnego postępowania. Tym samym Konwencja brukselska była podstawą łatwego i automatycznego systemu uznawania orzeczeń (Gołaczyński, 2007: 13-14). Analogiczne rozwiązanie zostało przewidziane w przyjętym w 2000 r. Rozporządzeniu Bruksela I (Dz. Urz. UE. L 12 z 16 stycznia 2001 r.), które zastąpiło Konwencję brukselską. Zarówno konwencja, jak i rozporządzenie przewidywały, że uznanie orzeczenia sądu jednego państwa członkowskiego na terenie innych państw członkowskich następowało z mocy prawa, natomiast wykonanie orzeczenia wymagało wszczęcia specjalnej procedury o udzielenie *exequatur*, czyli stwierdzenia wykonalności orzeczenia (Frąckowiak-Adamska, 2017: 61). Było to możliwe głównie dlatego, że rozporządzenie to wprowadziło do systemów prawa krajowego państw członkowskich nowe procedury. Ze względu na ujednoczenie tych procedur we wszystkich państwach członkowskich, które były związane przedmiotowym rozporządzeniem, nie było potrzeby przeprowadzania procedury *exequatur* w celu zapewnienia wykonalności wyroku (Zilinsky, 2017: 120). Innymi słowy, ze względu na ujednoczone przepisy, poziom wzajemnego zaufania w tych konkretnych sprawach został oszacowany jako wyższy niż w przypadku ogólnie rozumianych spraw cywilnych i handlowych, co skutkowało możliwością prowadzenia procedury uproszczonej.

Następnie zniesiono procedurę *exequatur* w odniesieniu do orzeczeń sądowych dotyczących niektórych stosunków rodzinnych (Dz. Urz. UE L 338 z 23 grudnia 2003 r.) i zobowiązań alimentacyjnych (Dz. Urz. UE L 7 z 10 stycznia 2009 r.). Ostatnim krokiem na drodze do zapewnienia automatycznej uznawalności i wykonalności orzeczeń było przyjęcie Rozporządzenia Bruksela I bis (Dz. Urz. UE L 351 z 20 grud-

nia 2012 r.), które w 2012 r. zastąpiło Rozporządzenie Bruksela I. Rozporządzenie Bruksela I bis zniósł całkowicie procedurę *exequatur* dla orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Frąckowiak-Adamska, 2017: 61).

Niektóre instrumenty nadal przewidują konieczność uzyskania sądowego stwierdzenia wykonalności w państwie wykonania (np. Dz. Urz. UE L 201/107 z 27 lipca 2012 r.), jednak odmowa stwierdzenia wykonalności może nastąpić jedynie z enumeratywnie wymienionych przypadkach (Frąckowiak-Adamska, 2014:9). Jednym z nich jest powołanie się na klauzulę porządku publicznego, tj. stwierdzenie, że wykonanie orzeczenia byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z porządkiem publicznym (*ordre public*) państwa wykonania (Lenaerts, 2017: 822-824).

W dziedzinie prawa azylowego instrumentem prawnym, który bazuje na istnieniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi jest Rozporządzenie Dublin III (Dz. Urz. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r.). Rozporządzenie określa, które państwo członkowskie UE jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu złożonego przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową na mocy Konwencji genewskiej (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515). Celem Rozporządzenia jest przyspieszenie rozpatrywania wniosków, co leży w interesie zarówno osób ubiegających się o azyl na terytorium UE, jak i państw członkowskich uczestniczących w europejskim systemie azylowym. W związku z powyższym TSUE stwierdził (C-163/17: pkt 82), że europejski system azylowy, a w szczególności Rozporządzenie Dublin III, są oparte na wzajemnym zaufaniu, dzięki któremu można domniemywać, że traktowanie osób ubiegających się o taką ochronę w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami Karty Praw Podstawowych (Dz.U. UE C 326 z 26 października 2012 r.), Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

OGRANICZENIE WZAJEMNEGO ZAUFANIA I JEGO KONSEKWENCJE

Jak wspomniano, zasada wzajemnego zaufania nie ma charakteru absolutnego i zdaniem TSUE, w wyjątkowych okolicznościach może zostać ograniczona (Opinia 2/13: pkt 192). W swoim orzecznictwie TSUE wskazał, jakie okoliczności mogą mieć znaczenie w tym zakresie. W wyroku w połączonych sprawach *N.S. i M.E.* (C 411/10 i C 493/10), które dotyczyły funkcjonowania europejskiego systemu azylowego, TSUE orzekł o wzruszalnym charakterze domniemania, że państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu przestrzega praw podstawowych UE (C 411/10 i C 493/10: pkt 105). Wynika to z faktu, że przyjęcie niewzruszalności powyższego domniemania samo w sobie stanowiłoby podważenie gwarancji dotyczących ochrony i przestrzegania praw podstawowych UE przez państwa członkowskie. W ramach europejskiego systemu azylowego jest więc możliwa kontrola przestrzegania praw podstawowych w innym państwie, jednak powinna ona dotyczyć wyłącznie poważnych i systemowych naruszeń (Xanthopoulou, 2018: 496), a nie takich o charakterze drobnym lub jednorazowym (Frąckowiak-Adamska, 2014: 4).

Stanowisko to zostało przez Trybunał podtrzymane w orzeczeniu w sprawie *Jawo* (C-163/17). Trybunał wskazał, że mimo istnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, nie można wykluczyć, że w praktyce w jednym z nich wystąpią trudności w funkcjonowaniu europejskiego systemu azylowego i w związku z tym zaistnieje poważne ryzyko, iż w razie przekazania do tego państwa członkowskiego osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w sposób, który naruszałby ich prawa podstawowe. Dlatego też domniemanie, że prawa podstawowe osoby ubiegającej się o azyl będą przestrzegane ma charakter wzruszalny (C-163/17, pkt: 83 i 84).

Również w przypadku wykonywania ENA wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi może podlegać ograniczeniu. W sprawie *Aranyosi and Căldăraru* (C-404/15) TSUE stwierdził, że wzajemne zaufanie może zostać ograniczone ze względu na nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie praw podstawowych, a w konsekwencji może uzasadniać odmowę wykonania ENA. W sprawie TSUE konkretnie odwołał się do art. 4 Karty Praw Podstawowych, tj. do zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Jeżeli zatem organ sądowy wykonującego ENA dysponuje danymi świadczącymi o rzeczywistym niebezpieczeństwie nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności w państwie wydającym ENA, jest on zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczowego niebezpieczeństwa, gdy musi podjąć decyzję co do przekazania organom państwa wydającego ENA osoby, której dotyczy wniosek. Wykonanie ENA nie może bowiem prowadzić do nieludzkiego lub poniżającego traktowania tej osoby (C-404/15: pkt 88). Dane świadczące o naruszeniach praw podstawowych w państwie członkowskim UE mogą pochodzić w szczególności z międzynarodowych orzeczeń sądowych, takich jak wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzeczeń sądowych państwa członkowskiego wydającego ENA oraz z decyzji, sprawozdań i innych dokumentów sporządzanych przez organy Rady Europy lub pochodzących z systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (C-404/15: pkt 89). Powinny zostać one wykorzystane przez organ wykonujący ENA na pierwszym etapie oceny, która ma charakter badania systemowego i w założeniu powinna prowadzić do stwierdzenia, czy w systemie sądownictwa danego państwa występują nieprawidłowości, które mogłyby skutkować naruszeniem praw podstawowych osoby podlegającej wydaniu. Drugim etapem jest z kolei zbadanie czy konkretna osoba, której dotyczy ENA jest w państwie wydającym ENA narażona na naruszenie jej praw podstawowych (Lenaerts, 2017: 835-836).

Możliwość odmowy wykonania ENA ze względu na obniżony poziom wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi dotyczyło także orzeczenie w sprawie Artura Celmera, rozstrzyganej przez Trybunał jako sprawa *LM* (C 216/18) z powodu anonimizacji (Grzelak, 2018: 50, przypis 4). W pierwszej kolejności TSUE przypomniał, że wysoki poziom zaufania między państwami członkowskimi opiera się na założeniu, że sądy karne innych państw członkowskich spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, w tym w szczególności, są niezależne i bezstronne. Z tego powodu istnienie realnego ryzyka, że osoba, której dotyczy wniosek, dozna naruszenia jej podstawowego prawa do niezależnego sądu, a tym samym prawa do rzetelnego procesu, może być, w drodze wyjątku, traktowane jako uzasadnienie odmowy wykonania ENA

(C 216/18: pkt 60 i 68). Aby ustalić, czy istnieje takie ryzyko, organ wykonujący ENA musi przeanalizować obiektywne, wiarygodne, dokładne i należyście zaktualizowane informacje dotyczące funkcjonowania systemu sądowego w państwie członkowskim wydającym ENA (C 216/18: pkt 61). Jako że w sprawie *LM* europejski nakaz aresztowania został wydany przez sąd polski, Trybunał wskazał, że w tym konkretnym przypadku sąd wykonujący ENA, na pierwszym etapie oceny, tj. badając czy w państwie wydającym ENA występują nieprawidłowości o charakterze systemowym, może wykorzystać informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Jednak mimo wszczęcia w stosunku do państwa członkowskiego procedury z art. 7 TUE, sąd wykonujący ENA powinien dokonać także drugiego etapu oceny, tj. zbadać czy w konkretnej sprawie prawo podstawowe osoby, która ma zostać przekazana, może być realnie narażone na naruszenie (Taborowski, 2018: 81). Zgodnie z motywem 10 decyzji ramowej o ENA, wykonanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE. Tym samym, dopiero podjęcie przez Radę Europejską decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, a następnie zawieszenie niektórych praw państwa członkowskiego przez Radę Unii Europejskiej zgodnie z art. 7 ust. 3, mogłoby uzasadniać generalne zaprzestanie wykonywania ENA (Taborowski, 2018: 85).

KONKLUZJE

Zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, będąca warunkiem *sine qua non* integracji europejskiej w ramach PWBis, wydaje się mieć nieprecyzowany charakter, co wynika z różnych przyczyn. Pierwszą z nich jest brak podstawy traktatowej i legalnej definicji. Drugą wydaje się być fakt, że wypracowanie wzajemnego zaufania nie jest celem, który można zrealizować jednorazowo. Wręcz przeciwnie, wzajemne zaufanie może istnieć na określonym poziomie jedynie dzięki ciągłemu podejmowaniu działań mających na celu budowanie zaufania między państwami członkowskimi.

Trybunał Sprawiedliwości UE w swych orzeczeniach przypisał jednak zasadzie wzajemnego zaufania bardzo istotną rolę, zaznaczając przy tym, że nie ma ona charakteru absolutnego, lecz w wyjątkowych sytuacjach może zostać ograniczona. W świetle orzeczenia w sprawie *LM (Celmer)* taką wyjątkową sytuacją jest uruchomienie wobec państwa członkowskiego procedury ochrony wartości przewidzianej w art. 7 TUE. Wątpliwości co do niezawisłości sądów jednego z państw członkowskich uzasadnia odejście od automatycznego wykonywania ENA, tworząc po stronie sądu podejmującego decyzję o przekazaniu wnioskowanej osoby obowiązek skontrolowania poziomu ochrony, jaki jest gwarantowany przez system sądownictwa państwa wnioskującego o wydanie.

Trudno przewidzieć, czy takie same konsekwencje wystąpią w odniesieniu do stosowania instrumentów prawnych przyjętych w ramach współpracy sądowej

w sprawach cywilnych. W orzeczeniu Zarraga (C-491/10) TSUE wyraźnie odrzucił możliwość odmowy wykonania orzeczenia zarządzającego powrót dziecka bezprawnie zatrzymanego w innym państwie członkowskim. Stwierdził, że pomiędzy państwami członkowskimi obowiązuje domniemanie przestrzegania przez nie praw podstawowych, wobec czego wykluczone jest badanie przez sąd jednego państwa członkowskiego zgodności z prawem orzeczenia, które zostało wydane przez sąd innego państwa członkowskiego.

Analogiczne tezy były co do zasady stawiane przez TSUE w odniesieniu do stosowania instrumentów prawnych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych, jednak z zastrzeżeniem, że wzajemne zaufanie może zostać ograniczone i domniemanie dotyczące przestrzegania prawa UE, w tym praw podstawowych, przez inne państwo członkowskie może być w „wyjątkowych przypadkach” obalone. Takim „wyjątkowym przypadkiem” jest niewątpliwie sytuacja, w której znalazła się Polska. Negatywna ocena reformy sądownictwa dokonana przez Komisję Wenecką, zawieszenie Krajowej Rady Sądownictwa w Sieci Krajowych Rad Sądownictwa, spór o praworządność prowadzony pomiędzy Polską a Komisją Europejską⁷ (Taborowski, 2019: 103-130), postępowania o naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów unijnych zainicjowane przez Komisję Europejską i finalnie uruchomienie procedury z art. 7 TUE, po raz pierwszy w historii integracji europejskiej, świadczą o tym najdobitniej. W przypadku Polski problem pojawił się w odniesieniu do wykonania ENA wydanego przez polski organ. Jednakże wynika to najprawdopodobniej z faktu, że wykonywanie ENA wiąże się z najwyższym ryzykiem naruszenia praw podstawowych spośród instrumentów przyjętych w ramach PBWiS, gdyż odnosi się do przekazania osoby, na której ciążyą zarzuty karne. Nie oznacza to jednak, że analogiczne wątpliwości nie pojawią się w związku ze stosowaniem instrumentów prawnych dotyczących współpracy w sprawach cywilnych. Sądy innych państw członkowskich mogą bowiem powoływać się na brak niezależności sądu, który wydał orzeczenie w sprawie cywilnej, odmawiając jego uznania lub wykonania. Nie jest również wykluczone zawieszenie Polski w prawach państwa członkowskiego na mocy art. 7 ust. 3 TUE, które prawdopodobnie obejmowałoby zawieszenie uczestnictwa w PBWiS, a tym samym, co wynika z orzeczenia w sprawie *LM (Celmer)*, niestosowanie instrumentów przyjętych w ramach tego obszaru integracji, a które wymagają istnienia między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania względem swoich systemów wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia

- Efrat A. (2018), *Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant*, „Journal of European Public Policy”, s. 656-675.
- Frąckowiak-Adamska A. (2014), *Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, w: „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 2, s. 4-19.

⁷ Prowadzony w ramach procedury określonej w Komunikacie Komisji Europejskiej „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11 marca 2014 r., COM (2014) 158.

- Frąckowiak-Adamska A. (2017), *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej. Ujęcie systemowe*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Frąckowiak-Adamska A. (2018), *Następstwa wyroku w sprawie LM (Celmer) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE*, w: Barcz J., Zawidzka-Łojek A., *Sądowe mechanizmy ochrony i praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 89-106.
- Gołaczyński J. (2007), *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górka M. (2014), *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Górski A., Sakowicz A. (2008), w: Hofmański P. (red.), *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Grzelak A. (2009), *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Zeszyty Centrum Europejskiego Natolin” nr 37, Warszawa.
- Grzelak A. (2010), *Tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej w sprawach karnych – dotychczasowe osiągnięcia i problemy* [w:] Frąckowiak-Adamska A., Grzeszczak R. (red.), *Europejska przestrzeń sądowa. L'espace judiciaire européen*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 251-268.
- Grzelak A. (2018), *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, w: Państwo i Prawo, nr 10, s. 50-66.
- Janssens Ch. (2013), *Principle of mutual recognition in EU law*, Oxford: Oxford University Press.
- Klimek L. (2017), *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Cham: Springer.
- Lenaerts K. (2017), *La Vie Après L'avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet Not Blind) Trust*, “Common Market Law Review”, vol. 54, s. 805-840.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J. A. (2018), *A Constitutional Perspective* w: Schütze Robert, Tridimas Takis, *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order. Vol. 1*, Oxford: Oxford University Press.
- Storskrubb E. (2019), *Mutual Trust in Civil Justice Cooperation in the EU*, w: Bakardjieva Engelbrekt Antonina, Bremberg Niklas, Michalski Anna, Oxelheim Lars (red.), *Trust in the European Union in Challenging Times*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Taborowski M. (2018), *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer))* w: Barcz J., Zawidzka-Łojek A., *Sądowe mechanizmy ochrony i praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 73-88.
- Taborowski M. (2019), *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Weyembergh A. (2010), *Wzajemne uznanie orzeczeń w sprawach karnych – bilans* [w:] Frąckowiak-Adamska A., Grzeszczak R. (red.), *Europejska przestrzeń sądowa. L'espace judiciaire européen*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 81-90.
- Xanthopoulou E. (2018), *Mutual Trust and Rights in EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted Territory Beyond Blind Trust*, w: “Common Market Law Review”, vol. 55, s. 489-509.

- Zilinsky M. (2017)), *Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?*, w: "Netherlands International Law Review", vol. 64, nr 1, s. 115-139.
- Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.
- Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.
- Dz. Urz. WE. L 299 z 31 grudnia 1972 r., Konwencja brukselska z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych.
- Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – TUE.
- Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – TFUE.
- Dz.U. UE C 326 z 26 października 2012 r., Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.
- Dz. Urz. UE. L 12 z 16 stycznia 2001 r., Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.
- Dz. Urz. WE L 190 z 18 lipca 2002 r., Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi.
- Dz. Urz. UE L 196 z 2 sierpnia 2003 r., Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych.
- Dz. Urz. UE L 338 z 23 grudnia 2003 r., Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000.
- Dz. Urz. UE L 350/72 z 30 grudnia 2008 r., Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych, obecnie już nie obowiązuje.
- Dz. Urz. UE L 7 z 10 stycznia 2009 r., Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych.
- Dz. Urz. UE L 201/107 z 27 lipca 2012 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego.
- Dz. Urz. UE L 351 z 20 grudnia 2012 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.
- Dz. Urz. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.
- TEWG, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisanego 25 marca 1957 r. w Rzymie. Tekst traktatu dostępny w oficjalnych językach 6 państw założycielskich (francu-

- skim, niderlandzkim, niemieckim i włoskim) na stronie internetowej poświęconej legislacji unijnej: <https://eur-lex.europa.eu/> w zakładce „Traktatu”.
- Tampere 1999, Konkluzje szczytu Rady Europejskiej z Tampere z dnia 15-16 października 1999 r. Dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej: <https://www.consilium.europa.eu/>.
- Program haski 2004, Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 53/1 z 3 marca 2005 r.
- Opinia Trybunału 2/13 z 18 grudnia 2014 r. dotycząca akcesji Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka.
- C-71/76, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Thieffry* z 28 kwietnia 1977 r.
- C-11/77, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Patrick* z 28 czerwca 1977 r.
- C-120/78, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* z dnia 20 lutego 1979 r.
- C-222/86, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Heylens* z 15 października 1987 r.
- C-76/90, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Säger* z 25 lipca 1991 r.
- C-55/94, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Gebhard* z 30 listopada 1995 r.
- C-208/00, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Überseering* z 5 listopada 2002 r.
- C-397/01, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Pfeiffer* z 5 października 2004 r.
- C-513/04, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Kerckhaert* z 14 listopada 2006 r.
- C-208/09, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Sayn-Wittgenstein* z 22 grudnia 2010 r.
- C-391/09, Orzeczenie Trybunału w sprawie *Vardyn-Wardyn* z 12 maja 2011.
- C-491/10, Orzeczenie Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie *Joseb Andoni Aguirre Zarraga v. Simone Pelz*.
- C-411/10 i C-493/10, Orzeczenie Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w połączonych sprawach *N.S. i M.E.*
- C-404/15, Orzeczenie Trybunału z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie *Aranyosi and Căldăraru*.
- C-163/17, Orzeczenie Trybunału z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie *Abubacarr Jawo v. Bundesrepublik Deutschland*, punkt 82.
- C_-216/18, Orzeczenie Trybunału z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie *LM (Celmer)*.

Dr Ewa Kamarad, Instytut Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński, Kraków (ewa.kamarad@uj.edu.pl)

Słowa kluczowe: wzajemne zaufanie, wzajemne uznawanie, Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

Keywords: mutual trust, mutual recognition, Area of Freedom, Security and Justice

ABSTRACT

The purpose of the article is to discuss the importance of mutual trust between EU Member States, which is key to the process of European integration. Without mutual trust it would be impossible to create an Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), which in this aspect applies to both the legal systems and the justice systems of the Member States. Mutual trust allows to assume that the legal system of each Member State guarantees the same level of protection of individuals and

that law enforcement bodies carry out their tasks equally effectively. However, the level of mutual trust is not constant - one can observe its slow and systematic growth, but its level may as well decrease, which has recently occurred in the case of relations between Poland and other Member States. This condition has an adverse effect on the functioning of the AFSJ and causes the occurrence of many practical problems, which are presented in the article.

The legal order was determined based on the formal-dogmatic method and presented using the descriptive method.

The case study method was used when presenting CJEU rulings.