



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 10 kwietnia 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 18 i 21 TFUE – Ekstradycja do Stanów Zjednoczonych Ameryki obywatela państwa członkowskiego, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się – Porozumienie o ekstradycji między Unią Europejską a tym państwem trzecim – Zakres stosowania prawa Unii – Zakaz ekstradycji stosowany wyłącznie do obywateli krajowych – Ograniczenie swobodnego przemieszczania się – Uzasadnienie oparte na zapobieganiu bezkarności – Proporcjonalność – Poinformowanie państwa członkowskiego pochodzenia obywatela Unii

W sprawie C-191/16

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landgericht Berlin (sąd krajowy w Berlinie, Niemcy) postanowieniem z dnia 18 marca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 kwietnia 2016 r., w postępowaniu:

**Romano Piscioti,**

przeciwko

**Bundesrepublik Deutschland,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits i C.G. Fernlund (sprawozdawca), prezesi izb, A. Borg Barthet, J.C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 lipca 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu R. Pisciotiego przez R. Karpensteina, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i M. Hellmanna, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez F. Fellenberg, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka i J. Vlácilá, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Irlandii przez M. Browne, L. Williams, E. Creedon, a także A. Joyce’a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Gray, barrister,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.M. Tátrai i Z. Fehéra, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman, A.M. de Ree i M. Gijzen, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, M. Nowaka i K. Majcher, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez R. Troostersa i S. Grünheid, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2017 r.,

wyduje następujący

### **Wyrok**

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 akapit pierwszy TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Romanem Pisciottem, obywatelem włoskim, a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec) dotyczącego wniosku o ekstradycję Romana Pisciottego skierowanego do tego państwa członkowskiego przez Stany Zjednoczone Ameryki.

### **Ramy prawne**

#### ***Prawo Unii***

##### *Porozumienie UE–USA*

- 3 W art. 1 porozumienia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji z dnia 25 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 181, s. 27 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 161; sprostowanie Dz.U. 2008, L 193, s. 20, zwanego dalej „porozumieniem UE–USA”), uściślono:

„Umawiające się strony zobowiązują się, zgodnie z postanowieniami niniejszego porozumienia, zapewnić poprawę współpracy w kontekście stosownych relacji między państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w zakresie ekstradycji, regulujących ekstradycję sprawców czynu zabronionego”.

- 4 Artykuł 10 porozumienia UE–USA, zatytułowany „Wnioski o wydanie lub o przekazanie złożone przez kilka państw”:

„1. Jeżeli państwo wezwane otrzyma wnioski od państwa wzywającego oraz od jakiegokolwiek innego państwa lub państw o wydanie tej samej osoby, za to samo lub za inne przestępstwa, właściwy organ państwa wezwanego ustala, któremu państwu, o ile w ogóle, wyda osobę.

2. Jeżeli wezwane państwo członkowskie otrzyma wniosek o wydanie od Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz wniosek o przekazanie osoby na mocy europejskiego nakazu aresztowania w odniesieniu do tej samej osoby, za to samo lub inne przestępstwa, właściwy organ wezwanego państwa członkowskiego ustala, któremu państwu, o ile w ogóle, wyda lub przekaże osobę. W tym celu właściwym organem jest organ wykonujący wezwanie państwa członkowskiego, jeżeli, na mocy obowiązującego dwustronnego traktatu o ekstradycji między Stanami Zjednoczonymi a państwem członkowskim, decyzje w sprawie wyboru wniosków podejmuje ten organ; jeżeli nie jest to określone w dwustronnym traktacie o ekstradycji, właściwy organ zostaje wyznaczony przez dane państwo członkowskie zgodnie z artykułem 19.

3. Podejmując decyzję na mocy ustępu 1 i 2, państwo wezwane rozważa wszystkie istotne okoliczności, włączając w to, ale nie ograniczając się do, okoliczności określonych w obowiązującym traktacie o ekstradycji oraz, w przypadku gdy nie jest to określone, następujące okoliczności:

- a) czy wnioski zostały złożone na podstawie traktatu;
- b) miejsca popełnienia każdego przestępstwa;
- c) poszczególne interesy państw wzywających;
- d) wag[ę] przestępstw;
- e) obywatelstwo pokrzywdzonego;
- f) możliwość późniejszego wydania między państwami wzywającymi; oraz
- g) porządek chronologiczny, w jakim wnioski zostały otrzymane od państw wzywających”.

- 5 Artykuł 17 porozumienia UE–USA, zatytułowany „Stosunek do obowiązujących przepisów prawnych”, stanowi:

„1. Niniejsze porozumienie nie wyklucza powoływania się przez państwo wezwane na podstawy do odmowy odnoszące się do kwestii nieregulowanych niniejszym porozumieniem, któr[e] [są] dopuszczaln[e] na mocy obowiązującego dwustronnego traktatu o ekstradycji między państwem członkowskim a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

2. W przypadku gdy zasady konstytucyjne lub ostateczne orzeczenia sądowe wiążące państwo wezwane mogą stanowić przeszkodę dla wypełnienia przez nie obowiązku ekstradycyjnego, a rozwiązanie tej kwestii nie jest przewidziane w niniejszym porozumieniu lub w obowiązującym dwustronnym traktacie, odbywają się konsultacje między państwem wezwanym i wzywającym”.

*Decyzja ramowa 2002/584*

- 6 Przepisy prawa Unii dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości obejmują decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 34).

***Prawo niemieckie***

*Ustawa zasadnicza*

- 7 Artykuł 16 ust. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. 1949, 1), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą zasadniczą”), stanowi:

„Ekstradycja obywatela niemieckiego jest zakazana. W drodze ustawy mogą zostać ustanowione odmienne zasady ekstradycji do jednego z państw członkowskich [...] lub międzynarodowego trybunału, o ile będą przestrzegane zasady państwa prawa”.

*Porozumienie o ekstradycji Niemcy–Stany Zjednoczone*

- 8 Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (porozumienie o ekstradycji między Republiką Federalną Niemiec a Stanami Zjednoczonymi Ameryki) z dnia 20 czerwca 1978 r. (BGBl. 1980 II, p. 646, zwane dalej „porozumieniem o ekstradycji Niemcy–Stany Zjednoczone”)] w art. 7 ust. 1 stanowi:

„Umawiające się strony nie mają obowiązku ekstradycji własnych obywateli. [...]”.

*IRG*

- 9 Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (ustawa o międzynarodowej pomocy sądowej w sprawach karnych) z dnia 23 grudnia 1982 r. (BGBl. 1982 I, s. 2071), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „IRG”), stanowi w § 12 zatytułowanym „Zgoda na ekstradycję”:

„[...] Zgoda na ekstradycję może zostać wydana jedynie wówczas, gdy sąd wydał orzeczenie o jej dopuszczalności”.

- 10 Paragraf 13 IRG, zatytułowany „Właściwość rzeczowa”, w ust. 1 stanowi:

„Orzeczenia sądowe wydaje [...] Oberlandesgericht [wyższy sąd krajowy, Niemcy]. Od orzeczeń Oberlandesgericht [wyższego sądu krajowego] nie przysługuje odwołanie [...]”.

- 11 Zgodnie z § 23 IRG, zatytułowanym „Orzeczenie w przedmiocie sprzeciwu zgłoszonego przez ściganego”:

„W przedmiocie sprzeciwu zgłoszonego przez ściganego wobec nakazu aresztowania w celu ekstradycji lub wobec jego wykonania orzeka Oberlandesgericht [wyższy sąd krajowy]”.

12 Paragraf 74 ust. 1 IRG stanowi:

„Federalne ministerstwo sprawiedliwości i ochrony konsumentów w porozumieniu z ministerstwem spraw zagranicznych i z innymi federalnymi ministerstwami zajmującymi się dziedzinami, których dotyczy pomoc sądowa, rozpoznaje zagraniczne wnioski o pomoc sądową i wnioski o zwrócenie się do innych państw o zagraniczną pomoc sądową. [...]”.

### *Kodeks karny*

13 Paragraf 7 ust. 2 Strafgesetzbuch (kodeksu karnego, BGBl. 1998 I, s. 3322) stanowi, że niemieckie prawo karne ma zastosowanie do czynów popełnionych poza terytorium Niemiec, gdy czyn jest ścigany w państwie, w którym go popełniono lub gdy miejsce, w którym go popełniono, nie jest objęte jurysdykcją karną żadnego państwa i gdy sprawca był cudzoziemcem w chwili popełnienia czynu, jeżeli ujęto go na terytorium krajowym i – pomimo że ustawa w sprawie ekstradycji zezwala na jego ekstradycję przy uwzględnieniu rodzaju przestępstwa – nie został objęty ekstradycją, ponieważ w rozsądnym terminie nie złożono wniosku o ekstradycję lub wniosek został oddalony lub ekstradycja nie może zostać przeprowadzona.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

14 Romano Pisciotti jest obywatelem włoskim. Ze względu na udział w uzgodnieniach i kartelach antykonkurencyjnych od 2007 r. jest objęty śledztwem w Stanach Zjednoczonych, a także wnioskiem o ekstradycję w związku z prowadzonym przez organy amerykańskie postępowaniem karnym.

15 W dniu 26 sierpnia 2010 r. US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (sąd okręgowy Stanów Zjednoczonych Ameryki dla południowego dystryktu Florydy w Fort Lauderdale) wydał w stosunku do R. Pisciottiego nakaz aresztowania, a także skierowano przeciwko niemu akt oskarżenia dużej ławy przysięgłych tego sądu. Romano Pisciotti został oskarżony o uczestnictwo w grupie roboczej utworzonej przez przedstawicieli handlowych spółek wytwarzających rury morskie, która zakłóciła konkurencję, dokonując od 1999 r. do końca 2006 r. podziału rynku sprzedaży tych rur w stanie Floryda (Stany Zjednoczone) i poza nim.

16 W dniu 17 czerwca 2013 r. R. Pisciotti został zatrzymany przez funkcjonariuszy federalnej policji niemieckiej, gdy w trakcie podróży z Nigerii do Włoch jego samolot wylądował na lotnisku we Frankfurcie nad Menem (Niemcy).

17 W dniu 18 czerwca 2013 r. R. Pisciotti został przekazany do dyspozycji Amtsgericht Frankfurt am Main (sądu rejonowego we Frankfurcie nad Menem, Niemcy) w celu rozpoznania wniosku o aresztowanie przedstawionego przez Stany Zjednoczone Ameryki. Romano Pisciotti oświadczył, że nie zgadza się na ekstradycję w trybie uproszczonym i bez zachowania odpowiednich formalności.

18 Na podstawie postanowienia Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższego sądu krajowego we Frankfurcie nad Menem, Niemcy) z dnia 24 czerwca 2013 r. Romano Pisciotti został tymczasowo aresztowany w celu ekstradycji. W dniu 7 sierpnia 2013 r. Stany Zjednoczone Ameryki przekazały Republice Federalnej Niemiec formalny wniosek o ekstradycję.

19 W dniu 16 sierpnia 2013 r. w celu przeprowadzenia ekstradycji Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższy sąd krajowy we Frankfurcie nad Menem) zarządził przedłużenie tymczasowego aresztowania R. Pisciottiego w trybie formalnego aresztu ekstradycyjnego.

20 Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2014 r. Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższy sąd krajowy we Frankfurcie nad Menem) orzekł, że wniosek o ekstradycję R. Pisciottiego jest dopuszczalny.



- 21 W dniu 6 lutego 2014 r. R. Pisciotti złożył do Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego, Niemcy) wniosek o zarządzenie tymczasowe, aby wstrzymać wykonanie postanowienia Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższego sądu krajowego we Frankfurcie nad Menem) z dnia 22 stycznia 2014 r. Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) oddalił ten wniosek postanowieniem z dnia 17 lutego 2014 r.
- 22 W piśmie z dnia 26 lutego 2014 r. R. Pisciotti wskazał Bundesministerium der Justiz (federalnemu ministerstwu sprawiedliwości, Niemcy), że jego ekstradycja jest niezgodna z prawem Unii, bowiem dosłowne i ograniczone jedynie do obywateli niemieckich stosowanie art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej narusza, jego zdaniem, ogólną zasadę niedyskryminacji.
- 23 W dniu 17 marca 2014 r. Republika Federalna Niemiec wyraziła zgodę na ekstradycję R. Pisciottiego, którą przeprowadzono w dniu 3 kwietnia 2014 r.
- 24 Również w dniu 17 marca 2014 r. R. Pisciotti wniósł do Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie, Niemcy) powództwo o ustalenie odpowiedzialności Republiki Federalnej Niemiec za wyrażenie zgody na jego ekstradycję i o zasądzenie odszkodowania od tego państwa członkowskiego.
- 25 Ze względu na to, że w toczącym się przeciwko niemu w Stanach Zjednoczonych postępowaniu karnym R. Pisciotti przyznał się do winy, został on skazany na karę dwóch lat pozbawienia wolności, na poczet której zaliczono okres 9 i pół miesiąca aresztowania w Niemczech, oraz na karę grzywny w kwocie 50 000 USD (około 40 818 EUR). Romano Pisciotti odbywał karę pozbawienia wolności w Stanach Zjednoczonych do chwili jego zwolnienia w dniu 14 kwietnia 2015 r.
- 26 Sąd odsyłający sprecyzował, że zgodnie z orzecznictwem Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) na podstawie art. 1 ust. 3 i art. 20 ust. 3 ustawy zasadniczej Republika Federalna Niemiec jest zobowiązana do samodzielnego kontrolowania zgodności z prawem zgody na ekstradycję i przestrzegania ewentualnych zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Sąd ten dodał, że Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny) orzekł, w szczególności w przypadku R. Pisciottiego, że przewidziany w art. 18 TFUE zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową nie ma zastosowania w stosunkach z państwami trzecimi w ramach ekstradycji ze względu na to, że dziedzina ta nie jest objęta zakresem stosowania prawa Unii.
- 27 Sąd odsyłający wskazał, że w odróżnieniu od Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) jest on zdania, iż prawo Unii ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Podkreślił, że w trakcie międzylądowania we Frankfurcie nad Menem w ramach lotu z Nigerii do Włoch R. Pisciotti korzystał z przyznanego mu w art. 21 ust. 1 TFUE prawa do przemieszczania się. Ponadto zdaniem sądu odsyłającego ekstradycja R. Pisciottiego do Stanów Zjednoczonych mogłaby być także objęta przedmiotowym zakresem stosowania prawa Unii ze względu na istnienie porozumienia UE–USA.
- 28 W tym kontekście sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy możliwe byłoby jednak interpretowanie art. 17 ust. 2 tego porozumienia w ten sposób, że ustanowiono w nim wyjątek od stosowania prawa Unii, który mógłby w konsekwencji uzasadnić dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Sąd odsyłający skłania się jednak ku pogładowi, że takie uzasadnienie jest wykluczone – przy uwzględnieniu prawa pierwotnego Unii.
- 29 Na wypadek naruszenia prawa Unii przez Republikę Federalną Niemiec sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy naruszenie to jest „wystarczająco istotne”, aby umożliwić dochodzenie odszkodowania. Wskazuje on, że skłania się do udzielenia odpowiedzi twierdzącej, podkreślając, że jego zdaniem w niniejszym wypadku temu państwu członkowskiemu przysługuje jedynie bardzo ograniczony zakres uznania, lub nawet nie przysługuje żaden. Sąd odsyłający powziął jednak wątpliwości w tym względzie, tym bardziej że w chwili przyjęcia rozstrzygnięcia przez Republikę Federalną Niemiec nie istniało orzecznictwo Trybunału dotyczące wspomnianej kwestii.

30 W tych okolicznościach Landgericht Berlin (sąd krajowy w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy system ekstradycji między państwem członkowskim a państwem trzecim stanowi dziedzinę, która niezależnie od konkretnego przypadku nigdy nie wchodzi w zakres stosowania traktatów w ten sposób, że nie uwzględnia się wynikającego z prawa Unii zakazu dyskryminacji ustanowionego w art. 18 ust. 1 TFUE przy (zgodnym z brzmieniem) stosowaniu normy konstytucyjnej (w niniejszym wypadku art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej), która zakazuje ekstradycji do państw trzecich jedynie w odniesieniu do własnych obywateli?  
b) W razie udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej: czy na pytanie pierwsze należy udzielić innej odpowiedzi, w wypadku gdy system ekstradycji między państwem członkowskim a Stanami Zjednoczonymi Ameryki jest objęty postanowieniami porozumienia [UE–USA]?

2) W zakresie, w jakim na samym wstępie nie jest wykluczone objęcie zakresem stosowania traktatów systemu ekstradycyjnego państw członkowskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki:

czy art. 18 ust. 1 TFUE i wydane w tym względzie odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie dopuszcza się w nieuzasadniony sposób naruszenia określonego w art. 18 ust. 1 TFUE zakazu dyskryminacji, w wypadku gdy na podstawie normy konstytucyjnej (w niniejszym wypadku art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej) przy rozpatrywaniu wniosków o ekstradycję skierowanych z państw trzecich odmiennie traktuje swoich obywateli oraz obywateli pozostałych państw członkowskich [...] w ten sposób, że dokonuje ekstradycji wyłącznie względem tych ostatnich?

3) W razie ustalenia, że we wspomnianych przypadkach występuje naruszenie określonego w art. 18 ust. 1 TFUE ogólnego zakazu dyskryminacji:

czy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, w której wydana przez właściwy organ zgoda na ekstradycję powinna zostać poprzedzona kontrolą zgodności z prawem przeprowadzoną w ramach postępowania sądowego, którego wynik wiąże jednak organy państwa jedynie wówczas, gdy zostanie stwierdzona niedopuszczalność takiej ekstradycji, istotne naruszenie może zachodzić w przypadku zwykłego naruszenia określonego w art. 18 ust. 1 TFUE zakazu dyskryminacji, czy też konieczne jest oczywiste naruszenie?

4) W wypadku gdy nie jest konieczne oczywiste naruszenie:

czy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, że należy wykluczyć wystąpienie wystarczająco istotnego naruszenia w takim wypadku jak w niniejszej sprawie już z tego względu, że wobec braku orzecznictwa Trybunału dotyczącego konkretnego przypadku (w niniejszej sprawie: przedmiotowego stosowania określonego w art. 18 ust. 1 TFUE ogólnego zakazu dyskryminacji w dziedzinie systemu ekstradycji między państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi Ameryki), krajowy organ wykonawczy w celu uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia może powołać się na stwierdzoną zgodność z rozstrzygnięciami sądów krajowych wydanymi uprzednio w tej samej sprawie?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 31 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że w wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którym obywatel Unii objęty wnioskiem o ekstradycję do Stanów Zjednoczonych na mocy porozumienia UE–USA został zatrzymany w celu ewentualnego wykonania tego wniosku w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, sytuacja tego obywatela jest objęta zakresem stosowania tego prawa.
- 32 W tym względzie w zakresie, w jakim wniosek o ekstradycję taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym został wykonany w ramach porozumienia UE–USA, po jego wejściu w życie, należy stwierdzić, że porozumienie to ma do niego zastosowanie.
- 33 Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 30), dotyczącym wniosku o ekstradycję skierowanego przez państwo trzecie, z którym Unia nie zawarła umowy o ekstradycję, Trybunał orzekł, że o ile – wobec braku takiej umowy – przepisy dotyczące ekstradycji są objęte właściwością państw członkowskich, o tyle sytuacje objęte zakresem stosowania art. 18 TFUE w związku z postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi obywatelstwa Unii obejmują sytuacje związane z wykonywaniem określonej w art. 21 TFUE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.
- 34 W konsekwencji w świetle wspomnianego wyroku należy stwierdzić, że sytuacja obywatela Unii takiego jak R. Pisciotti, obywatela włoskiego, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii, przesiadając się w Niemczech podczas podróży powrotnej z Nigerii, jest objęta zakresem stosowania traktatów w rozumieniu art. 18 TFUE. Okoliczność, że gdy został on zatrzymany, przejeżdżał jedynie w ramach tranzytu przez Niemcy, nie podważa powyższego stwierdzenia.
- 35 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że w wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którym obywatel Unii objęty wnioskiem o ekstradycję do Stanów Zjednoczonych został zatrzymany w celu ewentualnego wykonania tego wniosku w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, sytuacja tego obywatela jest objęta zakresem stosowania tego prawa, gdy wspomniany obywatel wykonał przysługujące mu prawo do swobodnego przemieszczania się w Unii i gdy wspomniany wniosek o ekstradycję został wykonany w ramach porozumienia UE–USA.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 36 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w wypadku takim jak wskazany w pkt 35 niniejszego wyroku art. 18 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby wezwane państwo członkowskie ustanowiło rozróżnienie na podstawie normy prawa konstytucyjnego między własnymi obywatelami a obywatelami pozostałych państw członkowskich i udzieliło zgody na ekstradycję tych ostatnich, podczas gdy nie udziela zgody na ekstradycję własnych obywateli.
- 37 Należy rozpatrzyć pytanie drugie w świetle porozumienia UE–USA.
- 38 W tym względzie należy stwierdzić, że w porozumieniu tym, którego przedmiot stanowi, zgodnie z jego art. 1, poprawa współpracy między Unią a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w zakresie ekstradycji w kontekście stosownych relacji między państwami członkowskimi a tym państwem trzecim, nie



uregulowano, jako takiej, kwestii ewentualnej różnicy w traktowaniu przez państwo wezwane własnych obywateli i obywateli pozostałych państw. Ponadto, z wyjątkiem jego art. 13 dotyczącego kary śmierci, w porozumieniu tym nie przewidziano stosownych podstaw odmowy ekstradycji.

- 39 Jednakże art. 17 ust. 1 porozumienia UE–USA stanowi wyraźnie, że państwo członkowskie, jako państwo wezwane, może powołać się na podstawę odmowy ekstradycji odnoszącą się do kwestii nieregulowanych tym porozumieniem, która jest dopuszczalna na mocy obowiązującego dwustronnego traktatu o ekstradycji między państwem członkowskim a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Co się tyczy porozumienia o ekstradycji zawartego między Niemcami a Stanami Zjednoczonymi, należy wskazać, że w art. 7 ust. 1 tego porozumienia umożliwiono umawiającym się państwom niedokonywanie ekstradycji własnych obywateli.
- 40 Co więcej, zgodnie z art. 17 ust. 2 porozumienia UE–USA, w przypadku gdy zasady konstytucyjne wiążące państwo wezwane mogą stanowić przeszkodę dla wypełnienia przez nie obowiązku ekstradycyjnego, a rozwiązanie tej kwestii nie jest przewidziane ani w porozumieniu UE–USA, ani w obowiązującym dwustronnym traktacie, odbywają się konsultacje między państwem wezwanym i państwem wzywającym.
- 41 Wspomniany art. 17 umożliwia zatem, co do zasady, państwu członkowskiemu przyjęcie rozstrzygnięcia – albo na podstawie postanowień porozumienia dwustronnego, albo na podstawie przepisów prawa konstytucyjnego – dotyczącego obywateli krajowych poprzez nieudzielenie zgody na ich ekstradycję.
- 42 W tym kontekście powyższe uprawnienie powinno jednak być wykonywane zgodnie z prawem pierwotnym, a w szczególności z postanowieniami traktatu FUE w dziedzinie równego traktowania i swobodnego przemieszczania się obywateli Unii.
- 43 A zatem stosowanie przez państwo członkowskie, na podstawie art. 17 ust. 1 lub 2 porozumienia UE–USA, postanowienia dotyczącego odmowy ekstradycji zawartego w dwustronnym porozumieniu zawartym między państwem członkowskim a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, takiego jak art. 7 ust. 1 porozumienia o ekstradycji zawartego między Niemcami a Stanami Zjednoczonymi, czy też przepisu takiego jak art. 16 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym nie dokonuje się ekstradycji obywatela niemieckiego, powinno być zgodne z traktatem FUE, w szczególności z jego art. 18 i 21.
- 44 W tym względzie Trybunał orzekł, że przepisy krajowe dotyczące ekstradycji z państwa członkowskiego, które skutkują odmiennym traktowaniem w zależności od tego, czy dana osoba jest obywatelem tego państwa członkowskiego, czy też obywatelem któregoś z pozostałych państw członkowskich – w zakresie, w jakim skutkują one nieprzyznaniem obywatelom pozostałych państw członkowskich, którzy przemieścili się na terytorium państwa wezwanego, ochrony przed ekstradycją, z jakiej korzystają obywatele tego ostatniego państwa członkowskiego – mogą naruszać przysługującą obywatelom pozostałych państw członkowskich swobodę przemieszczania się na terytorium Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 32).
- 45 Z powyższego wynika, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym nierówne traktowanie polegające na zezwoleniu na ekstradycję obywatela Unii będącego obywatelem państwa członkowskiego innego niż wezwane państwo członkowskie, takiego jak R. Pisciotti, skutkuje ograniczeniem swobody przemieszczania się w rozumieniu art. 21 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 33).
- 46 Takie ograniczenie powinno być oparte na obiektywnych względach i być proporcjonalne do słusznego celu realizowanego przez prawo (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 34).

- 47 Trybunał stwierdził, że cel związany z unikaniem bezkarności osób, które popełniły przestępstwo, wpisuje się w ramy zapobiegania przestępczości i walki z tym zjawiskiem. Cel ten należy rozpatrzyć w kontekście wskazanej w art. 3 ust. 2 TUE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych jako mający charakter zgodny z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Niemniej przepisy ograniczające swobodę podstawową, taką jak określona w art. 21 TFUE, mogą być uzasadnione obiektywnymi względami jedynie wtedy, gdy są niezbędne dla ochrony interesów, jakie mają zapewnić, i gdy cele te nie mogą być osiągnięte za pomocą mniej restrykcyjnych przepisów (wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 38).
- 49 Romano Pisciotti twierdzi, że ze względu na to, iż Republika Federalna Niemiec przewidziała w prawie krajowym, w art. 7 ust. 2 kodeksu karnego, możliwość ścigania na swoim terytorium osoby pochodzącej z innego państwa członkowskiego, gdy nie można przeprowadzić ekstradycji, powinna była wybrać to mniej restrykcyjne rozstrzygnięcie i nie przeprowadzać jego ekstradycji. Rząd niemiecki kwestionuje jednak wykładnię tego przepisu, na której oparto powyższy argument.
- 50 Natomiast w niniejszym wypadku należy jedynie rozpatrzyć, czy Republika Federalna Niemiec mogła działać w odniesieniu do R. Pisciottiego w sposób naruszający w mniejszym stopniu wykonywanie przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się – rozpatrując, czy nie należało go raczej przekazać do Republiki Włoskiej niż przeprowadzać jego ekstradycję do Stanów Zjednoczonych Ameryki.
- 51 W tym względzie Trybunał orzekł, że w danym wypadku należy przyznać pierwszeństwo wymianie informacji z państwem członkowskim, którego obywatelem jest dana osoba, aby umożliwić organom tego państwa członkowskiego wydanie europejskiego nakazu aresztowania dla celów ścigania. A zatem gdy do państwa członkowskiego, do którego przemieścił się będący obywatelem innego państwa członkowskiego obywatel Unii, wniosek o ekstradycję skierowało państwo trzecie, z którym to pierwsze państwo członkowskie zawarło umowę o ekstradycji, to pierwsze państwo członkowskie powinno powiadomić państwo członkowskie, którego obywatelem jest ta osoba, i w danym wypadku na żądanie tego ostatniego państwa członkowskiego przekazać mu tego obywatela zgodnie z przepisami decyzji ramowej Rady 2002/584, pod warunkiem że to ostatnie państwo członkowskie jest zgodnie ze swym prawem krajowym właściwe, aby prowadzić przeciwko tej osobie postępowanie związane z czynami popełnionymi poza jego terytorium (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 48, 50).
- 52 Mimo że takie rozstrzygnięcie przyjęto, jak wynika z pkt 46 wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), w kontekście charakteryzującym się brakiem międzynarodowej umowy w dziedzinie ekstradycji między Unią a danym państwem trzecim, może ono być zastosowane w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której w porozumieniu UE–USA przyznano wezwanemu państwu członkowskiemu możliwość nieprzeprowadzania ekstradycji własnych obywateli.
- 53 Powyższego stwierdzenia nie podaje w wątpliwość przedstawiony w uwagach przez niektóre rządy argument, zgodnie z którym, w istocie, przyznanie pierwszeństwa wnioskowi o przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania nad wnioskiem o ekstradycję skierowanym przez Stany Zjednoczone Ameryki pozbawiłoby skuteczności regułę zawartą w art. 10 ust. 2 i 3 porozumienia UE–USA, na mocy której w wypadku takiego zbiegu właściwy organ wezwanego państwa członkowskiego określa państwo, do którego osoba zostanie wydana, przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności.

- 54 Możliwość, że wspomniany w pkt 51 niniejszego wyroku mechanizm współpracy stanie na przeszkodzie wnioskowi o ekstradycję skierowanemu przez państwo trzecie, przyznając pierwszeństwo europejskiemu nakazowi aresztowania, i to w celu działania w sposób mniej restrykcyjny w odniesieniu do wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 49), nie ma bowiem charakteru automatycznego. A zatem, aby zapewnić realizację celu polegającego na zapobieganiu ryzyku bezkarności danej osoby związanej z czynami zarzucanymi jej we wniosku o ekstradycję, wydany ewentualnie przez państwo członkowskie inne niż wezwane państwo członkowskie europejski nakaz aresztowania powinien przynajmniej dotyczyć tych samych czynów i, jak wynika z pkt 50 wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), wydające nakaz aresztowania państwo członkowskie powinno mieć jurysdykcję, zgodnie ze swym prawem, aby ścigać tę osobę za te czyny, nawet jeśli popełniono je poza jego terytorium.
- 55 W niniejszym wypadku, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 52 opinii, z akt sprawy, jakimi dysponuje Trybunał, i z rozprawy wynika, że organy konsularne Republiki Włoskiej zostały powiadomione o sytuacji R. Pisciottego przed wykonaniem rozpatrywanego w postępowaniu głównym wniosku o ekstradycję, a włoskie organy sądowe nie wydały europejskiego nakazu aresztowania w odniesieniu do tej osoby.
- 56 W konsekwencji na pytanie drugie należy udzielić następującej odpowiedzi: w wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którym obywatel Unii objęty wnioskiem o ekstradycję do Stanów Zjednoczonych w ramach porozumienia UE–USA został zatrzymany w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, w celu ewentualnego wykonania tego wniosku, art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby wezwane państwo członkowskie ustanowiło rozróżnienie na podstawie normy prawa konstytucyjnego między własnymi obywatelami a obywatelami pozostałych państw członkowskich i udzieliło zgody na tę ekstradycję, podczas gdy nie udziela zgody na ekstradycję własnych obywateli, jeżeli uprzednio umożliwiło właściwym organom państwa członkowskiego, którego ta osoba jest obywatelem, zażądanie przekazania tego obywatela w ramach europejskiego nakazu aresztowania, a to ostatnie państwo członkowskie nie przyjęło żadnego środka w tym względzie.

### ***W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego***

- 57 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie drugie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte.

### ***W przedmiocie kosztów***

- 58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że w wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którym obywatel Unii objęty wnioskiem o ekstradycję do Stanów Zjednoczonych Ameryki został zatrzymany w celu ewentualnego wykonania tego wniosku w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, sytuacja tego obywatela jest objęta zakresem stosowania tego prawa, gdy wspomniany obywatel wykonał**

przysługujące mu prawo do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej i gdy wspomniany wniosek o ekstradycję został wykonany w ramach Porozumienia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, z dnia 25 czerwca 2003 r.

- 2) W wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, w którym obywatel Unii objęty wnioskiem o ekstradycję do Stanów Zjednoczonych Ameryki w ramach Porozumienia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, z dnia 25 czerwca 2003 r., został zatrzymany w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, w celu ewentualnego wykonania tego wniosku, art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby wezwane państwo członkowskie ustanowiło rozróżnienie na podstawie normy prawa konstytucyjnego między własnymi obywatelami a obywatelami pozostałych państw członkowskich i udzieliło zgody na tę ekstradycję, podczas gdy nie udziela zgody na ekstradycję własnych obywateli, jeżeli uprzednio umożliwiło właściwym organom państwa członkowskiego, którego ta osoba jest obywatelem, zażądanie przekazania tego obywatela w ramach europejskiego nakazu aresztowania, a to ostatnie państwo członkowskie nie przyjęło żadnego środka w tym względzie.

Podpisy