Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuły 18 i 21 TFUE – Skierowany przez państwo trzecie do państwa członkowskiego wniosek o ekstradycję będącego obywatelem innego państwa członkowskiego obywatela Unii, który skorzystał w pierwszym państwie członkowskim z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się – Wniosek o ekstradycję złożony w celu wykonania kary pozbawienia wolności, a nie do celów postępowania karnego – Zakaz ekstradycji stosowany wyłącznie do obywateli krajowych – Ograniczenie swobodnego przemieszczania się – Uzasadnienie oparte na zapobieganiu bezkarności – Proporcjonalność

W sprawie C-247/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein oikeus (sąd najwyższy, Finlandia) postanowieniem z dnia 12 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 maja 2017 r., w postępowaniu dotyczącym ekstradycji:

Denisa Raugeviciusa,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan, F. Biltgen i C. Lycourgos, prezesi izb, M. Ilešič, E. Levits, L. Bay Larsen, C.G. Fernlund (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 maja 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu rządu fińskiego przez H. Leppo, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vláčila i J. Pavliša, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, M. Hellmanna i S. Weinkauff, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Irlandii przez M. Browne, J. Quaney oraz A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Gray, BL,

* Język postępowania: fiński.

– w imieniu rządu cypryjskiego przez E. Zachariadou, E. Neofytou oraz M. Spiliotopoulou, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa i V. Čepaitė, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz przez R. Kissné Bertę, działających w charakterze pełnomocników

– w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu rumuńskiego przez C.R. Canțăra, R. Mangu, E. Gane oraz C.M. Florescu, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, H. Shev, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren oraz A. Alriksson, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez S. Grünheid, R. Troostersa oraz M. Huttunena, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 ust. 1 i art. 21 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach rozpatrywania wniosku o ekstradycję skierowanego przez organy rosyjskie do organów fińskich i dotyczącego Denisa Raugeviciusa, obywatela Litwy i Rosji, w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

Ramy prawne

Europejska konwencji o ekstradycji

3 Artykuł 1 Europejskiej konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r. (zwanej dalej „Europejską konwencją o ekstradycji”) stanowi:

„Umawiające się strony zobowiązują się do wzajemnego wydawania, zgodnie z postanowieniami i na warunkach określonych w niniejszej konwencji, wszystkich osób ściganych za popełnienie przestępstwa albo poszukiwanych w celu wykonania kary lub środka zabezpieczającego, orzeczonych przez właściwe organy strony wzywającej”.

4 Artykuł 6 tej konwencji, zatytułowany „Wydanie własnych obywateli”, przewiduje:

„1.

a) Każda z umawiających się stron ma prawo do odmowy wydania własnych obywateli.

b) Każda z umawiających się stron może, w drodze oświadczenia złożonego w chwili podpisania albo składania dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia, określić, w zakresie jej dotyczącym, znaczenie pojęcia »obywatele« w rozumieniu niniejszej konwencji.

c) Obywatelstwo osoby określa się w chwili podejmowania decyzji o wydaniu […].

2. Jeżeli strona wezwana odmówi wydania własnego obywatela, powinna ona na wniosek strony wzywającej przekazać sprawę właściwym organom w celu wszczęcia, w stosownych wypadkach, postępowania karnego. W tym celu przekazuje się bezpłatnie akta, informacje i przedmioty pozostające w związku z przestępstwem w drodze przewidzianej w artykule 12 ustęp 1. Stronę wzywającą zawiadamia się o sposobie załatwienia jej wniosku".

5 Artykuł 10 rzeczonej konwencji, zatytułowany „Przedawnienie", stanowi:

„Odmawia się wydania, jeżeli według ustawodawstwa strony wzywającej lub strony wezwanej nastąpiło przedawnienie karalności lub wykonania kary".

6 Zgodnie z art. 17 tej samej konwencji:

„Jeżeli o wydanie osoby wnosi jednocześnie kilka państw za to samo przestępstwo bądź za różne przestępstwa, strona wezwana podejmie decyzję w tym przedmiocie, biorąc pod uwagę wszelkie okoliczności, a w szczególności wagę przestępstw i miejsce ich popełnienia, daty wniosków, obywatelstwo poszukiwanej osoby oraz możliwość późniejszego wydania innemu państwu".

7 Republika Finlandii złożyła oświadczenie w rozumieniu art. 6 Europejskiej konwencji o ekstradycji (zwane dalej „oświadczeniem") o następującej treści:

„W rozumieniu niniejszej konwencji termin »obywatele« oznacza obywateli Finlandii, Danii, Islandii, Norwegii i Szwecji oraz cudzoziemców zamieszkałych w tych państwach" [tłumaczenie nieoficjalne].

Prawo fińskie

8 Zgodnie z § 9 akapit trzeci konstytucji fińskiej, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, „[o]bywatel fiński nie może wbrew swojej woli zostać wydalony ani przekazany do innego kraju. Ustawa może jednakże przewidywać, że z powodu popełnienia przestępstwa lub do celów postępowania […] obywatel fiński może zostać wydalony lub przekazany do kraju, w którym są gwarantowane jego prawa człowieka i jego ochrona sądowa".

9 Zgodnie z § 2 rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettu laki (456/1970) [ustawy (456/1970) o ekstradycji z powodu przestępstwa, zwanej dalej „ustawą o ekstradycji"] obywatel fiński nie może zostać poddany ekstradycji.

10 Paragraf 14 akapit pierwszy ustawy o ekstradycji przewiduje:

„Ministerstwo sprawiedliwości decyduje o tym, czy należy uwzględnić wniosek o ekstradycję".

11 Paragraf 16 akapit pierwszy tej ustawy stanowi:

„Jeżeli osoba, której dotyczy wniosek o ekstradycję, poinformowała w toku śledztwa lub w piśmie otrzymanym przez ministerstwo sprawiedliwości przed rozstrzygnięciem sprawy, że jej zdaniem nie są spełnione prawne przesłanki ekstradycji, ministerstwo występuje przed rozstrzygnięciem sprawy do

Korkein oikeus (sądu najwyższego, Finlandia) o opinię, jeżeli wniosek o ekstradycję nie został natychmiast odrzucony. Ministerstwo może wystąpić o opinię również w innych przypadkach, jeżeli uzna to za konieczne".

12 Paragraf 17 ustawy o ekstradycji ma następujące brzmienie:

„Korkein oikeus (sąd najwyższy) bada z uwzględnieniem §§ 1–10 niniejszej ustawy i stosownych postanowień wiążącej Finlandię konwencji międzynarodowej, czy wniosek o ekstradycję może zostać uwzględniony.

Jeżeli Korkein oikeus (sąd najwyższy) uważa, że istnieje przeszkoda dla ekstradycji, wniosek o ekstradycję nie może zostać uwzględniony".

13 Kara pozbawienia wolności orzeczona przez sąd państwa nienależącego do Unii może zostać wykonana w Finlandii na podstawie kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987) [ustawy (21/1987) o międzynarodowej współpracy przy wykonywaniu niektórych sankcji karnych]. Paragraf 3 tej ustawy przewiduje:

„Kara, którą orzekł sąd państwa obcego, może być wykonana w Finlandii, jeżeli:

1) wyrok jest prawomocny i wykonalny w państwie, w którym został wydany;

[…]

3) państwo, w którym kara została orzeczona, występuje o wykonanie kary lub wyraża na nie zgodę.

Kara pozbawienia wolności może być wykonana w Finlandii zgodnie z ust. 1, jeżeli skazanym jest obywatel fiński lub cudzoziemiec mający stałe miejsce zamieszkania w Finlandii i jeżeli skazany wyraził zgodę na to wykonanie […]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 W dniu 1 lutego 2011 r. D. Raugevicius został uznany przez rosyjski sąd za winnego popełnienia przestępstwa narkotykowego polegającego na posiadaniu, bez zamiaru sprzedaży, mieszanki zwierającej 3,04 g heroiny, za które został on skazany na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

15 W dniu 16 listopada 2011 r. sąd leningradzkiego obwodu administracyjnego (Rosja) uchylił warunkowe zawieszenie z powodu naruszenia warunków zawieszenia kary i nakazał D. Raugeviciusowi odbycie kary czterech lat pozbawienia wolności w zakładzie karnym.

16 W dniu 12 lipca 2016 r. za D. Raugeviciusem został wydany międzynarodowy list gończy.

17 W dniu 12 grudnia 2016 r. sąd pierwszej instancji w Finlandii orzekł wobec D. Raugeviciusa zakaz podróżowania poza granice tego państwa członkowskiego.

18 W dniu 27 grudnia 2016 r. Federacja Rosyjska skierowała do Republiki Finlandii wniosek o ekstradycję, w którym żądała, by D. Raugevicius został zatrzymany i deportowany do Rosji w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

19 Denis Raugevicius sprzeciwił się swojej ekstradycji, powołując się między innymi na fakt, że od dawna mieszka w Finlandii i że w tym państwie członkowskim zamieszkuje jego dwoje dzieci będących obywatelami Finlandii.

20 W dniu 7 lutego 2017 r. ministerstwo sprawiedliwości wystąpiło do Korkein oikeus (sądu najwyższego) z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie istnienia przeszkody prawnej dla ekstradycji D. Raugeviciusa do Rosji.

21 Korkein oikeus (sąd najwyższy) uważa, że jest „sądem" w rozumieniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 267 TFUE, nawet gdy działa poprzez wydanie opinii w toku rozpatrywania wniosku o ekstradycję. Wyjaśnia on, że spełnia kryteria dotyczące tego pojęcia, które zostały przypomniane przez Trybunał w szczególności w jego wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Epitropos tou Elegktikou Synedriou (C-363/11, EU:C:2012:825, pkt 18), biorąc pod uwagę ustawową podstawę prawną jego istnienia, stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Ponadto przed sądem tym istotnie toczy się spór, ponieważ D. Raugevicius kwestionuje zasadność ekstradycji, zaś w ocenie ministerstwa sprawiedliwości wniosek o ekstradycję Federacji Rosyjskiej nie powinien zostać natychmiast odrzucony. Wreszcie, opinia, którą Korkein oikeus (sąd najwyższy) powinien wydać, jest wiążąca w tym znaczeniu, że wniosek o ekstradycję nie może zostać uwzględniony, jeżeli sąd ów stwierdzi, że istnieje przeszkoda dla ekstradycji.

22 Sąd odsyłający uważa, że w wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), Trybunał na podstawie art. 18 i 21 TFUE uznał, iż przepisy dotyczące ekstradycji mogą naruszać przysługującą obywatelom innych państw członkowskich swobodę przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. W konsekwencji powinny one być oceniane również z punktu widzenia zasady niedyskryminacji.

23 Korkein oikeus (sąd najwyższy) wskazuje jednak na istnienie różnic pomiędzy niniejszą sprawą, dotyczącą wniosku o ekstradycję w celu wykonania kary, a sprawą, która doprowadziła do wydania wspomnianego wyroku, dotyczącą wniosku o ekstradycję do celów ścigania.

24 Sąd ten wskazuje w szczególności, że o ile istnieje co do zasady obowiązek ścigania przez wezwane państwo członkowskie własnych obywateli, jeżeli państwo to nie poddaje ich ekstradycji, o tyle nie istnieje równoważny obowiązek wykonania kary, na którą owi obywatele zostali skazani przez państwo trzecie na terytorium krajowym.

25 W tych okolicznościach Korkein oikeus (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy krajowe dotyczące ekstradycji ze względu na popełnienie przestępstwa należy oceniać w jednakowy sposób w świetle swobody przemieszczania się obywateli innego państwa członkowskiego niezależnie od kwestii, czy oparty na konwencji dotyczącej ekstradycji wniosek o ekstradycję skierowany z państwa trzeciego jest składany w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub w celu ścigania karnego – jak miało to miejsce w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630)? Czy znaczenie ma fakt, iż osoba, której dotyczy wniosek o ekstradycję, posiada oprócz obywatelstwa Unii również obywatelstwo państwa, które wystąpiło z wnioskiem o ekstradycję?

2) Czy uregulowanie krajowe, zgodnie z którym ekstradycji w celu wykonania kary poza terytorium Unii nie dokonuje się jedynie wobec własnych obywateli, stawia obywateli innego państwa członkowskiego w nieuzasadniony sposób w bardziej niekorzystnej sytuacji? Czy również w wypadku wykonania kary mają zastosowanie mechanizmy prawa Unii, przy pomocy których można osiągnąć cel sam w sobie zgodny z prawem w mniej restrykcyjny sposób? Jak należy rozstrzygnąć wniosek o ekstradycję, jeżeli przy zastosowaniu takich mechanizmów inne państwo członkowskie zostało poinformowane o tym wniosku, jednakże państwo to – na przykład ze względu na przeszkody prawne – nie podejmuje żadnych działań w odniesieniu do swojego obywatela?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

26 W swoich pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniosku o ekstradycję dotyczącego obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, złożonego przez państwo trzecie nie w celu ścigania, ale w celu wykonania kary pozbawienia wolności, wezwane państwo członkowskie, którego prawo krajowe zakazuje ekstradycji własnych obywateli poza terytorium Unii do celów wykonania kary pozbawienia wolności oraz przewiduje możliwość odbycia takiej kary orzeczonej za granicą na swoim terytorium, jest zobowiązane do zbadania, czy istnieje alternatywny w stosunku do ekstradycji środek, mniej zagrażający wykonywaniu rzeczonego prawa do swobodnego przemieszczania się.

27 W tym względzie należy przypomnieć, że obywatel Unii taki jak D. Raugevicius – obywatel państwa członkowskiego, w niniejszym przypadku Republiki Litewskiej, który przybył do innego państwa członkowskiego, w niniejszym przypadku Republiki Finlandii – skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, w związku z czym jego sytuacja jest objęta zakresem stosowania art. 18 TFUE, które to postanowienie ustanawia zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 31).

28 Ponadto przepis krajowy, który zakazuje ekstradycji wyłącznie obywateli Finlandii, wprowadza różnicę w traktowaniu między nimi a obywatelami innych państw członkowskich. W ten sposób taki przepis stwarza nierówność traktowania, która może naruszać przysługującą obywatelom innych 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).

29 Okoliczność, że obywatel państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, do którego wpłynął wniosek o ekstradycję – taki jak D. Raugevicius – posiada również obywatelstwo państwa trzeciego, które wnioskuje o jego ekstradycję, nie podważa tego stwierdzenia. Podwójne obywatelstwo państwa członkowskiego i państwa trzeciego nie może bowiem pozbawić zainteresowanego praw wywodzonych przez niego, jako obywatela państwa członkowskiego, z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in., C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 15).

30 Z powyższego wynika, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym nierówne traktowanie polegające na zezwoleniu na ekstradycję obywatela Unii będącego obywatelem innego państwa członkowskiego – takiego jak D. Raugevicius – skutkuje ograniczeniem swobody przemieszczania się w rozumieniu art. 21 TFUE (wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 33).

31 Takie ograniczenie może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach i proporcjonalne do słusznego celu realizowanego przez prawo krajowe (wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 W tym względzie Trybunał uznał, że cel w postaci zapobiegania ryzyku bezkarności osób, które popełniły przestępstwo, powinien zostać uznany za słuszny i pozwala na uzasadnienie ograniczającego środka, pod warunkiem że środek ten jest niezbędny dla ochrony interesów, jakie ma on zapewnić, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte za pomocą mniej restrykcyjnych środków (wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 37, 38).

33 Trybunał uznał zatem w pkt 39 wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), że ekstradycja jest procedurą zmierzającą do zwalczania bezkarności osoby przebywającej na terytorium innym niż terytorium, na którym popełniono przestępstwo. W wyroku tym, który dotyczył wniosku o ekstradycję w celu ścigania karnego, Trybunał wskazał w tym samym punkcie, że zakaz ekstradycji własnych obywateli jest ogólnie kompensowany możliwością

prowadzenia przez wezwane państwo członkowskie postępowania karnego przeciwko własnym obywatelom w odniesieniu do ciężkich przestępstw popełnionych poza jego terytorium, mimo że co do zasady to państwo członkowskie nie jest właściwe, aby orzekać w odniesieniu do takich czynów, gdy ani sprawca, ani pokrzywdzony domniemanym przestępstwem nie są obywatelami wspomnianego państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził na tej podstawie, że ekstradycja umożliwia tym samym zapobieganie temu, aby osoby, które popełniły przestępstwa na terytorium danego państwa i opuściły to terytorium, były bezkarne.

34 Sąd odsyłający zastanawia się jednakże, czy uwagi te mają również zastosowanie do wniosku o ekstradycję w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

35 Sąd ten wyraża wątpliwości w tej kwestii, twierdząc, że o ile Europejska konwencja o ekstradycji przewiduje w art. 6 ust. 2, że państwo wezwane ma możliwość wszczęcia postępowania karnego wobec własnych obywateli, których nie poddaje ekstradycji, o tyle nie nakłada ona na państwo, które odmawia ekstradycji własnych obywateli, obowiązku przyjęcia środków w celu wykonania kary orzeczonej przez sąd innego państwa będącego stroną tej konwencji. Sąd odsyłający oraz niektóre rządy, które przedstawiły swoje uwagi Trybunałowi, uważają również, że wszczęcie nowego postępowania przeciwko osobie, która była już ścigana i została skazana w państwie wnioskującym o ekstradycję, może być sprzeczne z zasadą ne bis in idem, zgodnie z którą nikt nie może być dwukrotnie ścigany za to samo przestępstwo.

36 Jednakże, choć zasada ne bis in idem, zagwarantowana w prawie krajowym, może stanowić przeszkodę dla ścigania przez państwo członkowskie osób objętych wnioskiem o ekstradycję w celu wykonania kary, to nie zmienia to faktu, że w celu uniknięcia ryzyka bezkarności takich osób w prawie krajowym lub międzynarodowym istnieją mechanizmy umożliwiające odbycie przez te osoby kary w państwie, którego są one obywatelami, oraz zwiększające w ten sposób ich szanse na reintegrację społeczną po odbyciu kary.

37 Dotyczy to w szczególności Konwencji o przekazywaniu osób skazanych z dnia 21 marca 1983 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie Unii, jak również Rosja. Konwencja ta umożliwia bowiem osobie skazanej na terytorium państwa sygnatariusza rzeczonej konwencji, stosownie do jej art. 2, wniesienie o przekazanie tej osoby na terytorium państwa, z którego ona pochodzi, w celu odbycia w tym państwie orzeczonej kary, a w motywach tej konwencji wskazano, że celem takiego przekazania jest w szczególności wspieranie resocjalizacji osób skazanych poprzez umożliwienie cudzoziemcom pozbawionym wolności wskutek popełnienia przez nich przestępstwa odbywania orzeczonej kary w społeczeństwach, z których się wywodzą (zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., Laurin Effing, C-302/02, EU:C:2005:36, pkt 12, 13).

38 Ponadto niektóre państwa, takie jak Republika Finlandii, przewidują również możliwość odbycia przez ich obywateli na terytorium tych państw kary orzeczonej w innym państwie.

39 W konsekwencji, w odniesieniu do wniosku o ekstradycję w celu wykonania kary pozbawienia wolności, należy z jednej strony stwierdzić, że o ile wezwane państwo członkowskie nie musi koniecznie wszczynać postępowania przeciwko własnym obywatelom, o tyle istnieją jednak mechanizmy umożliwiające tym obywatelom odbywanie kary na terytorium tego państwa członkowskiego. Z drugiej strony natomiast ekstradycja pozwala uniknąć sytuacji, w której obywatele Unii niebędący obywatelami tego państwa członkowskiego uchylają się od wykonania kary.

40 W zakresie, w jakim, jak przypomniano w pkt 33 niniejszego wyroku, ekstradycja ma na celu zapobieganie ryzyku bezkarności obywateli państw członkowskich innych niż wezwane państwo członkowskie oraz w jakim uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym umożliwia ekstradycję obywateli państw członkowskich innych niż Republika Finlandii, należy zbadać proporcjonalność tego uregulowania, sprawdzając, czy istnieją środki pozwalające w sposób równie

skuteczny na osiągnięcie tego celu, ale w mniejszym stopniu naruszające swobodę przepływu tych ostatnich obywateli (wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 41), przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, zarówno faktycznych, jak i prawnych.

41 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że D. Raugevicius sprzeciwił się swojej ekstradycji na tej podstawie, że od dawna mieszka w Finlandii i że dwoje jego dzieci, będących obywatelami Finlandii, zamieszkuje w tym państwie członkowskim. Powyższe okoliczności nie zostały podważone w ramach postępowania przed Trybunałem. Nie można zatem wykluczyć, że D. Raugevicius może być postrzegany jako cudzoziemiec mający stałe miejsce zamieszkania w Finlandii w rozumieniu § 3 akapit drugi ustawy o współpracy międzynarodowej dotyczącej egzekwowania niektórych sankcji karnych.

42 Jednakże w takim przypadku z przepisu tego wynika, że D. Raugevicius mógłby odbywać na terytorium fińskim karę, na którą został skazany w Rosji, pod warunkiem że rzeczone państwo, a także sam D. Raugevicius wyrażą na to zgodę.

43 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału status obywatela Unii jest podstawowym statusem obywateli państw członkowskich (zob. w szczególności wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 41; a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 30).

44 Każdy obywatel Unii może więc powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowiony w art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania ratione materiae prawa Unii, do których to sytuacji należy – tak jak w postępowaniu głównym – wykonywanie swobody podstawowej przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanej przez art. 21 TFUE (zob. wyroki: z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 39; z dnia 11 listopada 2014 r., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 59).

45 Ponadto, choć w braku przepisów prawa Unii regulujących ekstradycję obywateli państw członkowskich do Rosji państwa te zachowują kompetencje do ustanawiania takich przepisów, to zobowiązane są one do wykonywania tej kompetencji w poszanowaniu prawa Unii, w szczególności zakazu dyskryminacji przewidzianego w art. 18 TFUE oraz zagwarantowanej w art. 21 ust. 1 TFUE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

46 Tymczasem w świetle celu w postaci zapobiegania ryzyku bezkarności obywatele Finlandii z jednej strony oraz obywatele innych państw członkowskich mający stałe miejsce zamieszkania w Finlandii i wykazujący zatem pewien stopień integracji ze społeczeństwem tego państwa z drugiej strony znajdują się w porównywalnej sytuacji (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 października 2009 r., Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, pkt 67). Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy D. Raugevicius należy do tej kategorii obywateli innych państw członkowskich.

47 W związku z tym art. 18 i 21 TFUE wymagają, aby obywatele innych państw członkowskich mający stałe miejsce zamieszkania w Finlandii, wobec których wpłynął wniosek o ekstradycję sporządzony przez państwo trzecie w celu wykonania kary pozbawienia wolności, mieli możliwość skorzystania z normy, która zakazuje temu państwu członkowskiemu ekstradycji obywateli fińskich, i mogli odbywać karę na terytorium Finlandii na takich samych warunkach jak obywatele fińscy.

48 Gdyby natomiast nie można było uznać obywatela takiego jak D. Raugevicius za stale zamieszkującego w wezwanym państwie członkowskim, kwestia jego ekstradycji powinna zostać rozstrzygnięta na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego lub międzynarodowego.

49 Należy również sprecyzować, że w wypadku gdy państwo trzecie skierowało do państwa członkowskiego wniosek o ekstradycję obywatela innego państwa członkowskiego, to pierwsze państwo członkowskie powinno rozpatrzyć, czy ekstradycja nie naruszy praw wskazanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 19 (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 60).

50 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniosku o ekstradycję dotyczącego obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, złożonego przez państwo trzecie nie w celu ścigania, ale w celu wykonania kary pozbawienia wolności, wezwane państwo członkowskie, którego prawo krajowe zakazuje ekstradycji własnych obywateli poza terytorium Unii do celów wykonania kary pozbawienia wolności oraz przewiduje możliwość odbycia takiej kary orzeczonej za granicą na jego terytorium, jest zobowiązane do zapewnienia temu obywatelowi Unii – jeżeli ma on stałe miejsce zamieszkania na jego terytorium – takiego samego traktowania w zakresie ekstradycji jak w przypadku własnych obywateli.

W przedmiocie kosztów

51 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:

Artykuły 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniosku o ekstradycję dotyczącego obywatela Unii Europejskiej, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, złożonego przez państwo trzecie nie w celu ścigania, ale w celu wykonania kary pozbawienia wolności, wezwane państwo członkowskie, którego prawo krajowe zakazuje ekstradycji własnych obywateli poza terytorium Unii do celów wykonania kary pozbawienia wolności oraz przewiduje możliwość odbycia takiej kary orzeczonej za granicą na jego terytorium, jest zobowiązane do zapewnienia temu obywatelowi Unii – jeżeli ma on stałe miejsce zamieszkania na jego terytorium – takiego samego traktowania w zakresie ekstradycji jak w przypadku własnych obywateli.

Podpisy