



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 9 listopada 2021 r.¹

Sprawa C-479/21 PPU

SN,
SD

przy udziale:
**Governor of Cloverhill Prison,
Irlandii,
Attorney General,
Governor of Mountjoy Prison**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Protokół nr 21 do traktatu UE – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Europejski nakaz aresztowania – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony –
Podstawy prawne – Artykuł 50 TUE – Artykuł 217 TFUE

I. Wprowadzenie

1. Do Trybunału zwrócono się o ustalenie, czy Irlandia jest zobowiązana do wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez Zjednoczone Królestwo, pomimo wystąpienia tego państwa z Unii Europejskiej.

2. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że postanowienia umowy o wystąpieniu z UE² z 2020 r. oraz umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem³ z 2021 r. obejmują wykonanie spornych nakazów aresztowania.

¹ Język oryginału: angielski.

² Artykuł 62 ust. 1 lit. b) Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7, zwanej dalej „umową o wystąpieniu”).

³ Artykuły 596–632 Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony (Dz.U. 2021, L 149, s. 10, zwanej dalej „umową o handlu i współpracy”).

3. Jednakże protokół nr 21 do traktatów UE i FUE⁴, przyjęty w kontekście traktatu z Lizbony z 2007 r. i obowiązujący od dnia 1 grudnia 2009 r., stanowi, że Irlandia nie jest związana środkami Unii Europejskiej dotyczącymi przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, chyba że to państwo członkowskie wyraźnie skorzysta z klauzuli opt-in w odniesieniu do stosowania danego środka. Irlandia nie skorzystała z klauzuli opt-in w odniesieniu do stosowania postanowień dwóch przedmiotowych umów. W związku z tym konieczne będzie zbadanie, czy w konsekwencji wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej Irlandia musiała skorzystać z klauzuli opt-in w odniesieniu do postanowień dotyczących europejskiego nakazu aresztowania, aby postanowienia te mogły być stosowane. To z kolei zależy od tego, czy protokół nr 21 ma do nich zastosowanie.

4. Protokół nr 21 nie ma jednak zastosowania, jeżeli Unia Europejska prawidłowo oparła te umowy na swoich kompetencjach zewnętrznych do zawarcia umowy o wystąpieniu (art. 50 ust. 2 TUE) i umowy stowarzyszeniowej (art. 217 TFUE), a nie na kompetencji dotyczącej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zasadniczym elementem w tym względzie jest okoliczność, że te dwa systemy przekazania nie tworzą nowych zobowiązań, w szczególności dla Irlandii, a jedynie rozszerzają dotychczasowe.

II. Kontekst prawny

A. *Traktat UE*

5. Artykuł 50 TUE określa zasady wystąpienia z Unii Europejskiej:

„1. Każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

2. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące państwo członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego państwa.

Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) [TFUE].

5. [...]”.

⁴ Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zwany dalej „protokołem nr 21”).

B. Traktat FUE

6. Artykuł 217 TFUE stanowi podstawę prawną do zawarcia układów o stowarzyszeniu:

„Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”.

7. Artykuł 218 ust. 6 i 8 TFUE określa wymogi proceduralne dotyczące zawierania umów międzynarodowych, w szczególności układów o stowarzyszeniu:

„6. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy.

Z wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy:

a) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego w następujących przypadkach:

(i) układy o stowarzyszeniu;

[...]

8. Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu [...]”.

C. Protokół nr 21

8. Zgodnie z art. 1 protokołu nr 21 Irlandia nie uczestniczy w przyjmowaniu środków dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości:

„Z zastrzeżeniem artykułu 3 Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu przez Radę środków objętych częścią trzecią tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. [...]”.

9. Artykuł 2 protokołu nr 21 określa szczegółowo skutki art. 1:

„Na mocy artykułu 1 i z zastrzeżeniem artykułów 3, 4 i 6 Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii nie wiążą ani nie mają do nich zastosowania postanowienia części trzeciej tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, środki przyjęte na podstawie tego tytułu, postanowienia jakiegokolwiek umowy międzynarodowej zawartej przez Unię w wykonaniu tego tytułu ani orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej interpretujące te postanowienia lub środki. Postanowienia te, środki lub orzeczenia w niczym nie naruszają kompetencji, praw i obowiązków tych państw. Postanowienia te, środki lub orzeczenia w niczym nie zmieniają dorobku wspólnotowego, ani dorobku Unii i nie stanowią części prawa Unii w zakresie, w jakim stosują się do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii”.

10. Jednakże zgodnie z art. 3 protokołu nr 21 Irlandia może notyfikować Radzie swoje życzenie uczestniczenia w przyjmowaniu i stosowaniu takiego środka, a na mocy art. 4 to państwo członkowskie może przyjąć taki środek po jego przyjęciu.

D. Decyzja ramowa 2002/584

11. Rada przyjęła decyzję ramową 2002/584⁵ oraz zmieniającą decyzję ramową 2009/299⁶ jednomyślnie na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności poprzez odniesienie do art. 31 ust. 1 lit. a) i art. 34 ust. 2 lit. b), zanim zmiany z traktatu z Lizbony i protokołu nr 21 weszły w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Wobec tego obie decyzje ramowe są dla Irlandii wiążące, nawet jeżeli nie notyfikowała ona wyraźnie Radzie swojego zamiaru uczestniczenia w ich przyjęciu i stosowaniu lub faktu ich przyjęcia.

12. Artykuł 1 ust. 1 i 2 decyzji ramowej 2002/584 określa podstawowe zobowiązania państw członkowskich w odniesieniu do europejskiego nakazu aresztowania:

„1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wniosek, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego.

2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej”.

13. Ponieważ Zjednoczone Królestwo nie było już państwem członkowskim w chwili, gdy jego organy wydały przedmiotowe nakazy aresztowania, decyzja ramowa 2002/584 nie może bezpośrednio stanowić podstawy ich wykonania.

E. Umowa o wystąpieniu

14. Umowa o wystąpieniu opiera się na art. 50 ust. 2 TUE⁷. Weszła ona w życie w dniu 1 lutego 2020 r.⁸.

15. Zgodnie z art. 126 umowy o wystąpieniu obowiązywał okres przejściowy, który rozpoczął się w dniu wejścia w życie umowy o wystąpieniu i zakończył się w dniu 31 grudnia 2020 r. Artykuł 127 stanowi, że w okresie przejściowym prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium, o ile umowa o wystąpieniu nie stanowi inaczej. Ponieważ umowa o wystąpieniu nie przewiduje odstępstwa od art. 127 w odniesieniu do przepisów dotyczących europejskiego nakazu aresztowania, w okresie przejściowym przepisy te miały nadal zastosowanie.

⁵ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1).

⁶ Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

⁷ Decyzja Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1).

⁸ Zawiadomienie o wejściu w życie Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 189).

16. Artykuł 185 umowy o wystąpieniu przewiduje między innymi, że „[c]zęści druga i trzecia, z wyjątkiem art. 19, art. 34 ust. 1, art. 44 i art. 96 ust. 1, a także tytuł I części szóstej i art. 169–181 mają zastosowanie od chwili zakończenia okresu przejściowego”.

17. Część trzecia umowy o wystąpieniu obejmuje art. 62 ust. 1, odnoszący się do postępowań w toku w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, który stanowi:

„W Zjednoczonym Królestwie, jak również w państwach członkowskich w sytuacjach obejmujących Zjednoczone Królestwo zastosowanie mają następujące akty zgodnie z poniższym:

a) [...]

b) decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW [...] ma zastosowanie do europejskich nakazów aresztowania, jeżeli osoba, której wniosek dotyczy, została aresztowana przed zakończeniem okresu przejściowego w celu wykonania europejskiego nakazu aresztowania [...];

[...]”.

18. Artykuł 185 umowy o wystąpieniu przewiduje ponadto, że państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o nieprzekazywaniu swoich obywateli do Zjednoczonego Królestwa. Z tej możliwości skorzystały Republika Federalna Niemiec, Republika Austrii i Republika Słowenii⁹.

F. Umowa o handlu i współpracy

19. Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, jest układem o stowarzyszeniu na podstawie art. 217 TFUE¹⁰. Umowa ta weszła w życie w dniu 1 maja 2021 r., po ratyfikowaniu jej przez Unię Europejską i Zjednoczone Królestwo¹¹.

20. Tytuł VII w części trzeciej umowy o handlu i współpracy (art. 596–632) ustanawia system ekstradycji między państwami członkowskimi a Zjednoczonym Królestwem.

⁹ Oświadczenie Unii Europejskiej złożone zgodnie z art. 185 akapit trzeci Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 188).

¹⁰ Decyzja Rady (UE) 2021/689 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, oraz Umowy między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych (Dz.U. 2021, L 149, s. 2). Co się tyczy Euratomu, Rada zatwierdziła go decyzją (Euratom) 2020/2253 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zawarcia przez Komisję Europejską Umowy między rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Europejską Wspólnotą Energii Atomowej o współpracy w zakresie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądrowej oraz zawarcia przez Komisję Europejską, w imieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony (Dz.U. 2020, L 444, s. 11) na podstawie art. 101 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

¹¹ Notyfikacja w sprawie wejścia w życie Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, oraz Umowy między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczącej procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych (Dz.U. 2021, L 149, s. 2560).

21. Artykuł 632 umowy o handlu i współpracy przewiduje, że tytuł VII „ma zastosowanie do europejskich nakazów aresztowania wydanych zgodnie z decyzją ramową Rady 2002/584/WSiSW [...] przez państwo przed zakończeniem okresu przejściowego, w którym osoba, której dotyczy nakaz, nie została aresztowana w celu wykonania nakazu przed zakończeniem okresu przejściowego”.

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

22. Organ sądowy Zjednoczonego Królestwa wydał wobec SD z datą 20 marca 2020 r. europejski nakaz aresztowania, który ma na celu przekazanie SD do Zjednoczonego Królestwa, aby odbył karę pozbawienia wolności w wymiarze 8 lat. SD został zatrzymany w Irlandii w dniu 9 września 2020 r. W dniu 8 lutego 2021 r. High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia) wydał postanowienie o przekazaniu SD do Zjednoczonego Królestwa i, w konsekwencji, o umieszczeniu go w areszcie do czasu tego przekazania.

23. Organ sądowy Zjednoczonego Królestwa wydał wobec SN z datą 5 października 2020 r. europejski nakaz aresztowania, aby przekazać SN celem ścigania za 14 przestępstw. W dniu 25 lutego 2021 r. SN został zatrzymany i tymczasowo aresztowany do czasu przeprowadzenia rozprawy w przedmiocie wniosku o jego przekazanie.

24. W dniu 16 lutego 2021 r. do High Court (sądu wyższej instancji) złożono w imieniu SD wniosek o przeprowadzenie na podstawie art. 40.4.2 konstytucji Irlandii dochodzenia w sprawie legalności zatrzymania SD. Podniesiono, że SD został pozbawiony wolności niezgodnie z prawem, ponieważ system europejskiego nakazu aresztowania nie miał już zastosowania w relacjach między Irlandią a Zjednoczonym Królestwem. W dniu 5 marca 2021 r. podobny wniosek został złożony w imieniu SN.

25. High Court (sąd wyższej instancji) stwierdził, że zarówno SD, jak i SN zostali zatrzymani w sposób prawidłowy i tym samym odmówił zarządzenia ich zwolnienia. Obaj otrzymali zgodę na odwołanie się bezpośrednio do Supreme Court (sądu najwyższego, Irlandia), ale obaj pozostają w areszcie do czasu rozstrzygnięcia ich środków odwoławczych przez Supreme Court (sąd najwyższy).

26. Supreme Court (sąd najwyższy) nie wyklucza, że warunki zawarte w umowie o wystąpieniu oraz umowie handlowej i o współpracy, w zakresie, w jakim dotyczą systemu europejskiego nakazu aresztowania, nie są wiążące dla Irlandii. Gdyby tak było, to środki krajowe przyjęte przez Irlandię w celu utrzymania systemu europejskiego nakazu aresztowania w stosunku do Zjednoczonego Królestwa byłyby nieważne, a tym samym pozbawienie wolności skarżących byłoby również niezgodne z prawem.

27. W tym kontekście Supreme Court (sąd najwyższy) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Uwzględniając fakt, że Irlandia zachowuje przywilej suwerenności w ramach [przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości], z zastrzeżeniem prawa Irlandii do uczestnictwa w środkach przyjętych przez Unię w tej dziedzinie na podstawie tytułu V w części trzeciej TFUE;

zważywszy, że wskazaną materialną podstawą prawną umowy o wystąpieniu (oraz decyzji w sprawie jej zawarcia) jest art. 50 TUE,

biorąc pod uwagę fakt, że wskazaną materialną podstawą prawną umowy o handlu i współpracy (oraz decyzji w sprawie jej zawarcia) jest art. 217 TFUE, oraz

uwzględniając fakt, że w konsekwencji nie stwierdzono, iż klauzula opt-in była w stosunku do Irlandii wymagana lub dozwolona, a zatem nie skorzystano z klauzuli opt-in:

- a) Czy postanowienia umowy o wystąpieniu, które przewidują dalsze utrzymanie systemu [europejskiego nakazu aresztowania] w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa w przewidzianym w tej umowie okresie przejściowym, można uznać za wiążące dla Irlandii, biorąc pod uwagę, że należą one w istotnym zakresie do [przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości]? oraz
- b) Czy postanowienia umowy o handlu i współpracy, które przewidują utrzymanie systemu [europejskiego nakazu aresztowania] w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa po upływie odpowiedniego okresu przejściowego, można uznać za wiążące dla Irlandii, biorąc pod uwagę, że należą one w istotnym zakresie do [przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości]?".

28. Sąd odsyłający wniósł o rozpoznanie niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie pilnym na podstawie art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. W dniu 18 sierpnia 2021 r. pierwsza izba Trybunału postanowiła przychylić się do tego wniosku. W dniu 7 września 2021 r. zgromadzenie ogólne Trybunału skierowało sprawę do wielkiej izby.

29. Uwagi na piśmie przedstawili SD i SN, Irlandia, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska. Wspomniane strony oraz Królestwo Danii wzięły udział w rozprawie w dniu 27 września 2021 r.

IV. Ocena prawna

30. Przedmiotem niniejszej sprawy jest ustalenie, czy postanowienia dotyczące wykonywania europejskich nakazów aresztowania zawarte w umowie o wystąpieniu z Unii oraz w umowie o handlu i współpracy są wiążące dla Irlandii.

31. Supreme Court (sąd najwyższy) wyjaśnił, że zgodnie z prawem irlandzkim wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez Zjednoczone Królestwo i zatrzymanie osoby, której dotyczy nakaz, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy istnieje odpowiadające mu zobowiązanie na mocy prawa Unii, które jest wiążące dla Irlandii.

32. Zanim wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej stało się skuteczne w dniu 31 stycznia 2020 r., obowiązek ten wynikał bezpośrednio z decyzji ramowej 2002/584. Następnie, w okresie przejściowym, który zakończył się w dniu 31 grudnia 2020 r., decyzja ramowa nadal obowiązywała na mocy art. 127 umowy o wystąpieniu. Sprawy SD i SN nie są jednak objęte tymi przepisami, ponieważ nie zostali oni przekazani Zjednoczonemu Królestwu przed końcem okresu przejściowego.

33. Ponieważ zatrzymanie SD miało miejsce przed zakończeniem okresu przejściowego, jego sytuacja jest objęta zakresem art. 62 ust. 1 lit. b) i art. 185 umowy o wystąpieniu. Zgodnie z tymi postanowieniami decyzja ramowa 2002/584 ma nadal obowiązywać w odniesieniu do wydanego wobec niego europejskiego nakazu aresztowania.

34. Z kolei SN został zatrzymany przez organy irlandzkie po zakończeniu okresu przejściowego, mimo że organy Zjednoczonego Królestwa wydały europejski nakaz aresztowania w okresie przejściowym, zgodnie z decyzją ramową 2002/584. W odniesieniu do tej sytuacji art. 632 umowy o handlu i współpracy stanowi, że zastosowanie ma nowy system ekstradycyjny ustanowiony w części trzeciej tytuł VII tej umowy.

35. Zarówno SD, jak i SN, sprzeciwiają się stosowaniu tych postanowień obu umów. Podnoszą, że postanowienia te tworzą nowe zobowiązania odnoszące się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z protokołem nr 21 takie zobowiązania byłyby wiążące dla Irlandii tylko wówczas, gdyby to państwo członkowskie wyraźnie zgodziło się na ich przyjęcie (to jest skorzystało z klauzuli opt-in). SD i SN twierdzą, że w braku skorzystania przez Irlandię z klauzuli opt-in Unia Europejska nie ma kompetencji do przyjęcia odpowiednich przepisów ze skutkiem wobec Irlandii, ponieważ to państwo członkowskie nie przeniosło tej kompetencji na Unię Europejską.

36. Dokonam teraz dwuetapowej analizy tego stanowiska. Po pierwsze, przedstawię warunki stosowania protokołu nr 21 zgodnie z orzecznictwem Trybunału, mianowicie, że jego zastosowanie zależy od podstawy prawnej danego środka (zob. śródtytuł A poniżej). Po drugie, omówię, czy właściwe przepisy, mianowicie art. 62 ust. 1 lit. b) i art. 185 umowy o wystąpieniu z Unii oraz część trzecia tytuł VII umowy o handlu i współpracy, w szczególności jej art. 632, powinny być opierać się na kompetencji dotyczącej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zob. śródtytuły B.1 i B.2 poniżej).

A. Warunki zastosowania protokołu nr 21

37. Zgodnie z protokołem nr 21 Irlandia nie uczestniczy w środkach przyjętych na podstawie tytułu V zawartego w części trzeciej traktatu FUE, która obejmuje przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, chyba że wyraźnie skorzysta z klauzuli opt-in w odniesieniu do takich środków.

38. Jednak, jak już wyjaśniłam w dwóch wcześniejszych opiniach, przedmiotowy zakres zastosowania protokołu nr 21 jest wyraźnie ograniczony do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jako przepisy wprowadzające wyjątek powinny one być ponadto interpretowane ściśle. Sensem i celem tego protokołu nie jest pozostawienie w ramach swobodnego uznania Irlandii kwestii uczestnictwa w środkach przyjętych przez instytucje Unii czy wiążącego dla niej skutku takich środków w innych obszarach prawa Unii¹².

39. W związku z tym Trybunał orzekł, że to podstawa prawna danego środka determinuje protokoły podlegające ewentualnemu zastosowaniu, a nie odwrotnie¹³. Innymi słowy: protokół nr 21 ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do środków, które zostały lub powinny być zostać oparte na kompetencji wynikającej z części trzeciej tytuł V traktatu FUE. I odwrotnie, środek, który dotyczy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie będzie objęty protokołem, jeżeli nie jest konieczne oparcie go na takiej kompetencji.

¹² Moje opinie w sprawach: Zjednoczone Królestwo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:187, pkt 73, 74); Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, pkt 84).

¹³ Wyrok z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 74). Zobacz także opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r. (EU:C:2017:376, pkt 218) oraz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w tej sprawie (EU:C:2016:992, pkt 203).

B. Podstawy prawne umów

40. Obie umowy nie opierają się na kompetencjach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, lecz odpowiednio na kompetencji dotyczącej warunków wystąpienia – art. 50 ust. 2 TUE, oraz na kompetencji do zawarcia układu o stowarzyszeniu – art. 217 TFUE.

41. W związku z tym konieczne jest ustalenie, czy art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu lub część trzecia tytuł VII umowy o handlu i współpracy, w szczególności jej art. 632, powinny – zamiast lub dodatkowo – opierać się na kompetencji dotyczącej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mianowicie na art. 82 ust. 1 lit. d) TFUE.

42. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i do których należą cel oraz treść tego aktu. Jeżeli analiza aktu Unii wykaże, że zmierza on do osiągnięcia dwóch celów lub ma dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma charakter jedynie pomocniczy, wówczas akt ten należy oprzeć na jednej tylko podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Akt należy oprzeć na różnych, odpowiednich podstawach prawnych jedynie wyjątkowo, jeżeli zostanie ustalone, że zmierza on do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych, które to cele lub elementy są związane w sposób nierozłączny i z których żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do reszty. Odwołanie się do wielu podstaw prawnych jest jednak wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne¹⁴.

43. Ponadto Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że protokół nr 21 nie może mieć jakiegokolwiek wpływu na kwestię właściwej podstawy prawnej dla celów zawarcia umów międzynarodowych¹⁵. Ta linia orzecznicza odpowiada ogólnym zasadom przedstawionym w poprzednim punkcie, a żadne inne stanowisko nie znajduje uzasadnienia w samym protokole. Z tego też względu należy odrzucić argument SD i SN, zgodnie z którym kryterium przeważającego celu nie można stosować, gdy środki odnoszą się do protokołu nr 21.

44. W świetle powyższych rozważań przeanalizuję teraz podstawy prawne zasad odnoszących się do nakazów aresztowania w obu umowach.

1. Podstawa prawna art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu

45. Umowa o wystąpieniu, w tym jej art. 62 ust. 1 lit. b), opiera się na art. 50 ust. 2 TUE. Zgodnie z art. 50 ust. 2 zdanie drugie TUE Unia Europejska prowadzi negocjacje i zawiera z państwem występującym umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią Europejską. Jego zdanie czwarte przewiduje, że umowa ta jest zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

¹⁴ Opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592, pkt 76–78) oraz wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Rada (umowa z Armenią) (C-180/20, EU:C:2021:658, pkt 32, 34).

¹⁵ Wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 49); z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 73); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 37), a także opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592, pkt 108).

46. W tym celu, jak w szczególności wyjaśnia Komisja, art. 50 ust. 2 TUE przewiduje kompetencję do zawarcia jednej, kompleksowej umowy, opartej na jednej konkretnej procedurze, która obejmuje wszystkie dziedziny objęte traktatami, które są istotne w kontekście wystąpienia. Umowa taka obejmuje doprowadzenie do końca procedur prowadzonych na podstawie prawa Unii, które trwają w momencie wystąpienia, w odniesieniu do państwa występującego. Wymaga to szczegółowych zasad i uzgodnień w bardzo wielu różnych dziedzinach wchodzących w zakres dorobku prawnego Unii Europejskiej. W celu zapewnienia, by wystąpienie odbyło się w sposób uporządkowany, w interesie Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz państwa występującego, te zasady i uzgodnienia mogą obejmować okresy przejściowe, podczas których, przez ograniczony czas po tym, jak wystąpienie stanie się skuteczne, prawo Unii nadal będzie miało zastosowanie do państwa występującego.

47. W związku z tym, w ramach pierwszego etapu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, umowa o wystąpieniu w art. 127 stanowi, że większość prawa Unii nadal miała zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium w okresie od dnia wystąpienia do dnia upływu okresu przejściowego.

48. W ramach drugiego etapu wystąpienia szczególne zasady określone w umowie o wystąpieniu mają być stosowane po jego upływie, to jest od chwili zakończenia okresu przejściowego, zgodnie z art. 185 akapity od czwartego do siódmego umowy o wystąpieniu.

49. Jest prawdą, że te szczegółowe zasady dotyczące drugiego etapu, podobnie jak dalsze stosowanie większości prawa Unii w okresie przejściowym, obejmują wiele różnych obszarów polityki, w tym w szczególności system przekazywania osób w sprawach karnych zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu. Zazwyczaj w celu realizacji tych polityk Unia Europejska działałaby w ramach szczególnych uprawnień i byłaby zobowiązana do przestrzegania związanych z nimi ograniczeń wynikających chociażby z protokołu nr 21.

50. Jednakże w świetle celu umowy o wystąpieniu wszystkie te polityki szczegółowe mają z definicji charakter pomocniczy względem dominującego celu nadrzędnego, jakim jest zapewnienie kompleksowego systemu przejścia od członkostwa w Unii Europejskiej do statusu państwa trzeciego. Cel ten jest niezwykle szeroki w tym znaczeniu, iż środki niezbędne do jego osiągnięcia powinny móc odnosić się do różnych szczególnych materii¹⁶. W istocie umowa ta musi umożliwiać zajmowanie się pełnym zakresem spraw objętych prawem Unii.

51. Procedury ustanowione w podstawach prawnych konkretnych polityk objętych umową o wystąpieniu potwierdzają ich pomocniczy charakter w kontekście wystąpienia państwa członkowskiego.

52. Jest to szczególnie widoczne w przypadku obszarów polityki, w których działanie Rady wymaga zazwyczaj jednomyślności, takich jak podatki pośrednie, które są przedmiotem art. 51–53 umowy o wystąpieniu. Zgodnie z art. 113 TFUE Rada przyjmuje przepisy dotyczące harmonizacji podatków pośrednich na zasadzie jednomyślności, ale jednomyślności nie można łączyć z większością kwalifikowaną¹⁷ przewidzianą w art. 50 ust. 2 TUE. Ponadto zgodnie z art. 113 TFUE Rada jest zobowiązana jedynie do konsultacji z Parlamentem Europejskim, natomiast zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE wymagana jest zgoda Parlamentu.

¹⁶ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 37); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 38); z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Rada (umowa z Armenią) (C-180/20, EU:C:2021:658, pkt 50).

¹⁷ Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Rada (C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 58).

53. Tej niezgodności procedur legislacyjnych nie można rozwiązać poprzez wyłączenie z umowy o wystąpieniu kwestii wymagających procedur dotkniętych niezgodnością, ponieważ art. 50 ust. 2 TUE nie przewiduje żadnych wyjątków od ustaleń dotyczących wystąpienia.

54. Jak podkreśliła Rada, kompleksowe podejście zawarte w art. 50 ust. 2 TUE i przewidziana procedura ustawodawcza są konieczne ze względu na wyjątkową sytuację, jaką jest wystąpienie. Jak widać na przykładzie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, tak szeroko zakrojone ustalenia muszą być dokonywane pod silną presją polityczną i w bardzo krótkich ramach czasowych. Wymóg jednomyślności w Radzie lub wyłączenie niektórych kwestii z procedury ogólnej skomplikowałoby ten proces i zwiększyło ryzyko nieosiągnięcia porozumienia.

55. W związku z tym wymóg, aby umowa o wystąpieniu była również oparta na postanowieniu innym niż art. 50 ust. 2 TUE, za każdym razem, gdy dotyczy ona szczególnej dziedziny, mógłby w praktyce pozbawić treści kompetencję i procedurę przewidziane w art. 50 ust. 2 TUE¹⁸.

56. W konsekwencji istnienie w umowie o wystąpieniu klauzul dotyczących różnych szczególnych dziedzin nie powinno powodować zmiany kwalifikacji tej umowy jako całości, której to kwalifikacji powinno się dokonać przy uwzględnieniu zasadniczego celu umowy, a nie funkcji poszczególnych klauzul¹⁹.

57. Trybunał przyjął podobne stanowisko w odniesieniu do umów o współpracy na rzecz rozwoju, dodając jednak zastrzeżenie, że klauzule nie zawierają obowiązków o takim zakresie w analizowanych dziedzinach szczególnych, jak zakres stanowiący w rzeczywistości cele odrębne od tych należących do współpracy na rzecz rozwoju²⁰.

58. Niezależnie od tego, czy kwalifikacja ta ma zastosowanie do umów o wystąpieniu, system przekazania przewidziany w art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu w żadnym wypadku nie tworzy rozległych obowiązków, które stanowią cel odrębny od tego, jakim jest zapewnienie uporządkowanego procesu wystąpienia. System ten jedynie rozszerza i zmienia dotychczasowe zobowiązania w świetle wystąpienia w ograniczonym okresie przejściowym.

59. Zastosowanie art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu stanowi doskonały przykład takiego rozszerzenia, ponieważ wynikające z niego zobowiązanie zależy od faktu, że Irlandia uczestniczy w systemie europejskiego nakazu aresztowania, a zatem mogłaby otrzymywać takie nakazy od Zjednoczonego Królestwa przed upływem okresu przejściowego. Z drugiej strony Irlandia nie uczestniczy w europejskim systemie nakazu ochrony²¹, a zatem nie mogłaby otrzymywać takich nakazów, które skutkowałyby obowiązkami wynikającymi z art. 62 ust. 1 lit. k).

60. W szczególności nie można trafnie wywodzić, że art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu nakłada na Irlandię nowe obowiązki, ponieważ podobne obowiązki wynikające z decyzji ramowej 2002/584 ciążyły na tym państwie członkowskim jeszcze przed wejściem umowy w życie.

¹⁸ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 38); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 38); z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Rada (umowa z Armenią) (C-180/20, EU:C:2021:658, pkt 51).

¹⁹ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 39); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 39).

²⁰ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 39); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 39).

²¹ Motyw 41 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz.U. 2011, L 338, s. 2).

61. Wbrew twierdzeniom SD i SN rozumowanie rzecznika generalnego G. Hogana²² w odniesieniu do konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej)²³ nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Unia Europejska rozważa zawarcie tej konwencji w odniesieniu do szczególnych uprawnień związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Rzecznik generalny G. Hogan podziela to stanowisko²⁴. Zgodnie z tym założeniem konwencja stambulska w pełni mieści się w zakresie stosowania protokołu nr 21.

62. SD i SN podnoszą, że oznacza to, iż umowę o wystąpieniu również należało zawrzeć w ramach tych uprawnień i powinna ona podlegać temu protokołowi. Konwencja stambulska to jednak zupełnie inna umowa, o czym świadczą rozpatrywane podstawy prawne. W szczególności rzecznik generalny G. Hogan nie zajmuje się interpretacją art. 50 ust. 2 TUE ani właściwą podstawą prawną umowy o wystąpieniu z Unii.

63. W związku z tym art. 62 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu prawidłowo opiera się wyłącznie na art. 50 ust. 2 TUE. Nie ma potrzeby łączenia tej kompetencji z kompetencją dotyczącą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2. Podstawa prawna części III tytuł VII umowy o handlu i współpracy, w szczególności jej art. 632

64. Unia Europejska zawarła umowę o handlu i współpracy na podstawie art. 217 TFUE. Postanowienie to zezwala na zawieranie z państwami trzecimi umów tworzących stowarzyszenie, charakteryzujących się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami.

65. Kompetencja ta uprawnia Unię do zapewnienia wypełniania jej zobowiązań wobec państw trzecich we wszystkich dziedzinach objętych traktatami²⁵. Jej szeroki zakres jest uzasadniony celem polegającym na ustanowieniu ścisłego stowarzyszenia z państwem trzecim, opartego na szczególnych i uprzywilejowanych więzach, które to państwo trzecie musi, przynajmniej w pewnym stopniu, uczestniczyć w systemie Unii²⁶. Ten szeroko zakrojony, horyzontalny cel różni się od celów przyświecających umowom szczegółowym, które zawierają przepisy dotyczące jasno określonych kwestii. Niemniej Trybunał stwierdził, że to ogólne upoważnienie na podstawie art. 217 TFUE nie pozwala Unii, w świetle zasady kompetencji powierzonych wyrażonej w art. 5 ust. 2 TUE, na podejmowanie w ramach umowy stowarzyszeniowej czynności przekraczających granice kompetencji, jakie państwa członkowskie powierzyły jej w traktatach po to, by mogła realizować cele, które zostały w tych traktatach ustanowione²⁷.

66. W niniejszej sprawie uczestnictwo w systemie Unii oznacza udział w systemie przekazywania osób ustanowionym dla celów europejskiego nakazu aresztowania decyzją ramową 2002/584. System ten ma zastosowanie do Irlandii.

²² Stanowisko rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie opinii 1/19 (konwencja stambulska) (EU:C:2021:198, pkt 181 i nast.).

²³ *Council of Europe Treaty Series*, nr 210.

²⁴ Opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie opinii 1/19 (konwencja stambulska) (EU:C:2021:198, pkt 166).

²⁵ Wyroki: z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 9); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 61).

²⁶ Wyroki: z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, pkt 9). Zobacz także wyrok z dnia 26 września 2013 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 49).

²⁷ Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 61).

67. Aby chronić uzasadnione interesy państw członkowskich i zapewnić wysoki poziom legitymacji demokratycznej dla tak potencjalnie daleko idących zobowiązań, art. 218 ust. 6 i 8 TFUE wymaga jednomyślności w Radzie i zgody Parlamentu Europejskiego przy zawieraniu umów o stowarzyszeniu.

68. Na marginesie, wymóg jednomyślności oznacza, że Irlandia wyraziła zgodę na związanie się systemem przekazania przewidzianym w umowie o handlu i współpracy. Wobec braku jakiegokolwiek wyjątku dla Irlandii, skutek wiążący dla tego państwa członkowskiego musiał być oczywisty.

69. Jest prawdą, że Trybunał stwierdził również, że Rada może, działając na podstawie art. 217 TFUE, przyjąć akt w ramach umowy stowarzyszeniowej, pod warunkiem że akt ten należy do dziedziny szczególnych kompetencji Unii, *a także jest oparty na podstawie prawnej właściwej dla tej dziedziny*²⁸, w szczególności w świetle celu i treści tego aktu. SD i SN twierdzą zatem, że za podstawę umowy o handlu i współpracy należało przyjąć art. 82 ust. 1 lit. d) TFUE jako dodatkową podstawę prawną i że, w konsekwencji, zastosowanie ma protokół nr 21. Dlatego też, ich zdaniem, przewidziany w umowie system przekazania byłby wiążący dla Irlandii tylko wtedy, gdyby to państwo członkowskie skorzystało z klauzuli opt-in w odniesieniu do tego systemu.

70. Wniosek Trybunału dotyczący konieczności istnienia dodatkowej szczególnej podstawy prawnej dotyczy jednak wyłącznie decyzji w sprawie stanowiska Unii Europejskiej w organach utworzonych na mocy umowy o stowarzyszeniu, w tym przypadku stanowiska, które ma zostać zajęte w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy układu EWG–Turcja²⁹. Zgodnie z art. 218 ust. 8 i 9 TFUE Rada podejmuje decyzje w takich sprawach większością kwalifikowaną bez udziału Parlamentu Europejskiego. Dodanie szczególnej wewnętrznej podstawy prawnej zagwarantowałoby brak obchodzenia bardziej rygorystycznych wymogów proceduralnych dotyczących działań Unii w danej dziedzinie.

71. W odróżnieniu od stanowisk dotyczących konkretnych kwestii w ramach umowy o stowarzyszeniu, zawarcie umowy o handlu i współpracy nie było związane z konkretną dziedziną polityki, która wymagałaby połączenia kompetencji szczególnych z art. 217 TFUE. Podobnie jak umowa o wystąpieniu z Unii umowa o handlu i współpracy dotyczy wielu dziedzin objętych traktatami. System przekazywania osób przewidziany w części trzeciej tytuł VII umowy o handlu i współpracy jest tylko jedną z tych wielu dziedzin.

72. W tym względzie uprawnienie do zawierania umów o stowarzyszeniu na podstawie art. 217 TFUE, przynajmniej w pewnym stopniu, przypomina uprawnienia do zawierania umów o wystąpieniu na podstawie art. 50 ust. 2 TUE lub umów o współpracy na rzecz rozwoju na podstawie art. 209 ust. 2 TFUE. Wszystkie one charakteryzują się nadrzędnym celem, któremu służą konkretne środki, jakie mogą zostać przyjęte w ramach kompetencji szczególnych.

²⁸ Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 62).

²⁹ Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 12).

73. Jednakże wymóg dodania wszystkich właściwych kompetencji jako podstawy prawnej mógłby spowodować, że odpowiednie ogólne kompetencje i procedura zawierania umów międzynarodowych zostałyby pozbawione treści³⁰. Ponadto wymóg dodania wszystkich właściwych kompetencji jako podstawy prawnej umowy o handlu i współpracy byłby również niewykonalny ze względu na różne i często niezgodne ze sobą³¹ wymogi proceduralne³².

74. Należy również zauważyć, że – przynajmniej w kontekście stosunków między Irlandią a Zjednoczonym Królestwem – system przekazywania ustanowiony w umowie o handlu i współpracy nie stworzyłby nowych istotnych zobowiązań, a jedynie zachowałby większość zobowiązań istniejących w ramach poprzedniego systemu przewidzianego w decyzji ramowej 2002/584 i umowie o wystąpieniu. Dlatego też, jeżeli wspomniana powyżej kwalifikacja kompetencji w zakresie współpracy na rzecz rozwoju³³ miałaby również zastosowanie do kompetencji w zakresie umów o stowarzyszeniu, to nie miałaby ona zastosowania w tym konkretnym przypadku.

75. W związku z tym część trzecia tytuł VII umowy o handlu i współpracy, w szczególności jej art. 632, prawidłowo opiera się wyłącznie na art. 217 TFUE. Nie jest konieczne łączenie tej kompetencji z kompetencją dotyczącą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

V. Wnioski

76. Z powyższych rozważań wynika, że protokół nr 21 nie obejmuje systemów przekazywania zawartych w obu umowach, a zatem systemy te są wiążące dla Irlandii, bez potrzeby stosowania szczególnej klauzuli opt-in.

77. Proponuję zatem, aby Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sposób następujący:

Artykuł 62 ust. 1 lit. b) i art. 185 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz część trzecia tytuł VII Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, a w szczególności art. 632 tej umowy, które przewidują dalsze stosowanie systemu europejskiego nakazu aresztowania wobec Zjednoczonego Królestwa, są wiążące dla Irlandii.

³⁰ Punkty 57, 58 niniejszej opinii.

³¹ Oprócz odniesień w przypisie 14 zobacz także wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 18–21); z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada (C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 57).

³² Zobacz pkt 51–53 niniejszej opinii.

³³ Punkt 57 niniejszej opinii.