



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 27 lutego 2020 r.¹

Sprawa C-897/19 PPU

**I.N.,
przy udziale:
Federacji Rosyjskiej**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Vrhovni sud (sąd najwyższy, Chorwacja)]

Porozumienie EOG a swoboda korzystania z usług – Wzajemne zaufanie a wspólny europejski system azylowy – Rozporządzenie Dublin III a państwa stowarzyszone w ramach Schengen – Wniosek o ekstradycję złożony przez państwo trzecie w państwie członkowskim Unii Europejskiej w odniesieniu do obywatela EFTA – Udzielenie przez to państwo EFTA azylu objętemu wnioskiem o ekstradycję obywatelowi EOG przed uzyskaniem przez niego obywatelstwa ze względu na ryzyko narażenia na nieludzkie i poniżające traktowanie oraz nierzetelny proces karny w przypadku odesłania (refoulement) do wnioskującego państwa trzeciego – Zatrzymanie i aresztowanie przez państwo członkowskie Unii obywatela EOG w celu ekstradycji na potrzeby ścigania w związku z tymi samymi przestępstwami, które były przedmiotem rozważań w postępowaniu w sprawie udzielenia azylu w państwie EFTA – Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do ekstradycji – Umowa międzynarodowa między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób a współpraca sądowa w sprawach karnych – Kwestia tego, czy państwo członkowskie, do którego państwo trzecie skierowało wniosek o ekstradycję, jest zobowiązane poinformować o nim państwo EOG – Kwestia tego, czy państwo członkowskie Unii jest zobowiązane przekazać obywatela EOG państwu pochodzenia zamiast uwzględnić wniosek o ekstradycję złożony przez państwo trzecie – Wyrok Trybunału w sprawie Petruhhin – Ryzyko bezkarności – Artykuły 4, 19 i 47 karty praw podstawowych

1. I.N. jest obywatelem Federacji Rosyjskiej (zwanej dalej „Rosją”), który w dniu 19 czerwca 2019 r. został obywatelem Republiki Islandii (zwanej dalej „Islandią”), po tym jak kraj ten przyznał mu status uchodźcy w dniu 8 czerwca 2015 r. W dniu 30 czerwca 2019 r., przebywając na wakacjach, został I.N. aresztowany przez władze Chorwacji, kiedy przekraczał ze swoją rodziną autobusem granicę między tym państwem członkowskim a Słowenią, i pozostaje w areszcie. Zatrzymanie nastąpiło na podstawie wydanego w dniu 20 maja 2015 r. przez biuro Interpolu w Moskwie międzynarodowego listu gończego.

2. Rosja wnosi o ekstradycję I.N. z Chorwacji w związku z zarzutem łapownictwa i jest wspierana przez reprezentującą ją prokuraturę Chorwacji (zwaną dalej „prokuraturą”). Chorwacka konstytucja wyklucza ekstradycję własnych obywateli, ale nie osób niebędących obywatelami tego państwa, takich jak I.N., w sytuacji gdy, tak jak w przypadku Rosji, nie ma umowy o ekstradycji. Prokuratura twierdzi, że prawo Unii nie wyklucza ekstradycji w okolicznościach postępowania głównego.

¹ Język oryginału: angielski.

3. Islandia wnosi o bezpieczny przejazd (safe passage) I.N. do Islandii w sytuacji, w której postępowanie, w ramach którego dąży się do jego ścigania w Rosji, wydaje się stanowić część podstawy udzielenia I.N. azylu przed uzyskaniem przez niego obywatelstwa islandzkiego.

4. Na poparcie wniosku o bezpieczny przejazd (safe passage) I.N. i Islandia próbują powoływać się na prawo Unii, a w szczególności na prawo EOG². Jednocześnie Islandia powołuje się na art. 18 i 21 TFUE, które, jak orzekł Trybunał w wyroku Petruhhin³, sprzeciwiają się dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do ekstradycji obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się do państw trzecich, ale z zastrzeżeniami, które są ważne i istotne dla postępowania głównego.

5. Jest to istota wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Vrhovni sud (sąd najwyższy, Chorwacja; zwany dalej „sądem odsyłającym”). Stwarza on Trybunałowi okazję do wypowiedzenia się w przedmiocie styczności prawa EOG z prawem Unii oraz konsekwencji wynikających z uczestnictwa państw trzecich takich jak Islandia w dorobku Schengen w charakterze państwa stowarzyszonego w ramach Schengen⁴, a w szczególności powiązania Islandii z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca⁵ (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”). Uczestnictwo zarówno Islandii⁶, jak i Chorwacji w rozporządzeniu Dublin ma szczególne znaczenie dla postępowania głównego, podobnie jak – w szerszym ujęciu – wspólny europejski system azylowy⁷.

2 Artykuł 216 ust. 2 TFUE stanowi, że umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Zobacz na przykład wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, pkt 5).

3 Wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

4 Zobacz umowa zawarta przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotycząca włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz.U. 1999, L 176, s. 36) (zwana dalej „umową o uczestnictwie w dorobku Schengen”).

5 Dz.U. 2013, L 180, s. 31. Rozporządzenie to w art. 48 uchyla rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. (Dublin II).

6 Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotycząca kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim lub w Islandii lub Norwegii (Dz.U. 2001, L 93, s. 38).

7 Podstawowe zasady wspólnego europejskiego systemu azylowego, wynikające z prawa pierwotnego i wtórnego, to art. 67, 78 i 80 TFUE oraz art. 18 karty; rozporządzenie Dublin III; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (zwane dalej „rozporządzeniem Eurodac”) (Dz.U. 2013, L 180, s. 1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (zwana dalej „dyrektywą kwalifikacyjną”) (Dz.U. 2011, L 337, s. 9); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur azylowych”) (Dz.U. 2013, L 180, s. 60); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (zwana dalej „dyrektywą w sprawie przyjmowania”) (Dz.U. 2013, L 180, s. 96); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (Dz.U. 2010, L 132, s. 11); dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12).

6. Oprócz tego należy wziąć pod uwagę Umowę między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią⁸ (zwaną dalej „umową w sprawie procedury przekazywania osób”), a w tle jest jeszcze szereg aktów Rady Europy mających wpływ na ekstradycję⁹ oraz Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców¹⁰. Trzeba również należycie uwzględnić wynikający z prawa Unii zakaz wydawania osób narażonych na niehumanitarne i poniżające traktowanie albo karanie, co dotyczy zarówno wydawania do państw trzecich¹¹, jak i wewnętrznie między państwami członkowskimi Unii, w kontekście europejskiego nakazu aresztowania¹² (jak odzwierciedlono to odpowiednio w art. 19 i 4 karty), a także wydawania w sytuacji domniemyanych nieprawidłowości systemowych w wymiarze sprawiedliwości państwa przyjmującego, które zagrażają rzetelnemu procesowi sądowemu (art. 47 karty)¹³.

7. W odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne doszedłem do wniosku, że władze chorwackie były w świetle zasad wypracowanych w wyroku Petruhhin zobowiązane poinformować władze islandzkie o złożonym przez Rosję wniosku o ekstradycję I.N. i nadal mają obowiązek przekazywać Islandii wszelkie posiadane przez nie materiały, które mogłyby pomóc władzom islandzkim w podjęciu decyzji o ewentualnym ściganiu I.N. w Islandii i dążeniu do jego powrotu do tego kraju.

8. Ponadto ze względu na obowiązek wzajemnego zaufania co do jakości i zgodności z prawem przepisów uczestniczących państw, który jest podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego, a w szczególności rozporządzenia Dublin III, władze chorwackie, w tym sądy, nie mogą działać w sposób niespójny z decyzją o udzieleniu azylu wydaną w państwie stowarzyszonym w ramach Schengen, takim jak Islandia, w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Taka niespójność miałaby miejsce, gdyby (i) Chorwacja powstrzymała się od poinformowania Islandii o wniosku o ekstradycję dotyczącym tych samych lub podobnych zarzutów podnoszonych w postępowaniu karnym, w związku z którymi Islandia udzieliła I.N. azylu, ponieważ Islandia ustaliła, że jest państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku w świetle rozporządzenia Dublin III¹⁴, (ii) jakiegokolwiek jej organy, w tym sądy, dokonały rozstrzygnięcia w kwestii ryzyka narażenia I.N. na niehumanitarne lub poniżające traktowanie lub rażące naruszenie przez Rosję prawa do sądu w sposób niezgodny z wcześniejszą decyzją Islandii o udzieleniu mu azylu w 2015 r.

9. Odpowiadając na drugie pytanie prejudycjalne: z uwagi na to, że Islandia nie złożyła jeszcze wniosku o ekstradycję, na Chorwacji nie spoczywa obecnie czynny obowiązek przekazania I.N. Islandii na podstawie umowy w sprawie procedury przekazywania osób¹⁵. Do sądów chorwackich będzie należało ustalenie, czy, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, ewentualny nakaz aresztowania wydany ostatecznie przez Islandię – w związku z umową w sprawie procedury przekazywania osób – zapewnia ochronę przed bezkarnością równoważną ekstradycji, bez zwolnienia przy tym tych sądów z obowiązku działania w sposób spójny z decyzją Islandii o udzieleniu azylu w 2015 r.

8 Dz.U. 2006, L 292, s. 2. Umowa ta została włączona do prawa Unii decyzją Rady z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią (Dz.U. 2014, L 343, s. 1) (zwanej dalej „umową w sprawie procedury przekazywania osób”).

9 Europejska konwencja o ekstradycji (ETS nr 024). Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych (ETS nr 030), która weszła w życie w dniu 12 czerwca 1962 r. Rosja ratyfikowała obie te konwencje, a Drugi protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (ETS nr 182) wszedł w życie w odniesieniu do Rosji w dniu 1 stycznia 2020 r. Pod egidą Rady Europy przyjęto również europejską Konwencję o przekazywaniu osób skazanych (ETS nr 112).

10 Podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. [Zbiór traktatów ONZ, tom 189, s. 150, nr 2545 (1954)], uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwane dalej łącznie „konwencją genewską”).

11 Postanowienie z dnia 6 września 2017 r., Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

12 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Generalstaatsanwaltschaft (Warunki pozbawienia wolności na Węgrzech) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

13 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

14 Zobacz przypis 5 powyżej.

15 Zobacz przypis 8 powyżej.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii Europejskiej

10. Artykuł 18 ust. 1 TFUE stanowi:

„W zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

11. Artykuł 2 ust. 1 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹⁶ stanowi:

„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli”.

12. Artykuł 2 Protokołu (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej¹⁷ stanowi:

„Dorobek Schengen stosuje się do państw członkowskich, o których mowa w artykule 1, bez uszczerbku dla artykułu 3 Aktu przystąpienia z 16 kwietnia 2003 r. i artykułu 4 Aktu przystąpienia z 25 kwietnia 2005 r. Rada zastępuje Komitet Wykonawczy utworzony na mocy układów z Schengen”.

13. Artykuł 6 akapit pierwszy Protokołu (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej¹⁸ stanowi:

„Republika Islandii i Królestwo Norwegii są włączone we wprowadzanie w życie dorobku Schengen i w jego dalszy rozwój. Właściwe procedury uzgadnia się w tym celu w układzie z tymi państwami zawartym przez Radę stanowiącą na zasadzie jednomyślności członków wymienionych w artykule 1. Układ taki zawiera postanowienia dotyczące udziału Islandii i Norwegii w ponoszeniu wszelkich skutków finansowych wynikających z wprowadzenia w życie niniejszego Protokołu”.

14. Artykuł 1 umowy o uczestnictwie w dorobku Schengen¹⁹ stanowi:

„Republika Islandii i Królestwo Norwegii, zwane dalej, odpowiednio, »Islandią« i »Norwegią«, są odpowiednio związane z działalnością Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w dziedzinach objętych postanowieniami określonymi w załącznikach A i B do niniejszej Umowy i ich dalszego rozwoju.

Niniejsza Umowa tworzy wzajemne prawa i obowiązki zgodnie z określonymi w nim [niej] procedurami”.

¹⁶ Dz.U. 2000, L 239, s. 19. Zwana dalej „konwencją wykonawczą do układu z Schengen”.

¹⁷ Dz.U. 2012, C 326, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Zobacz przypis 4 powyżej.

15. Artykuł 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze aktu przystąpienia Republiki Chorwacji²⁰ stanowi:

„1. Przepisy dorobku Schengen, o których mowa w Protokole w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej (zwanym dalej »protokołem w sprawie Schengen«), załączonym do TUE i TFUE, oraz akty oparte na tym dorobku lub w inny sposób z nim związane, wymienione w załączniku II²¹, jak również wszelkie dalsze akty przyjęte przed dniem przystąpienia, są wiążące dla Chorwacji i mają zastosowanie w Chorwacji od dnia przystąpienia.

2. Przepisy dorobku Schengen włączone w ramy Unii Europejskiej oraz akty oparte na tym dorobku lub w inny sposób z nim związane, które nie zostały wymienione w ustępie 1, chociaż są wiążące dla Chorwacji od dnia przystąpienia, stosuje się w tym państwie jedynie na podstawie decyzji Rady podjętej w tym celu, po sprawdzeniu, zgodnie z mającymi zastosowanie procedurami oceny Schengen, czy w Chorwacji zostały spełnione niezbędne warunki dla stosowania wszystkich części tego dorobku, włączając w to skuteczne stosowanie wszystkich przepisów Schengen zgodnie z uzgodnionymi wspólnymi standardami i zasadami podstawowymi [...]”.

B. Prawo EOG

16. Artykuł 4 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym²² (zwanego dalej »porozumieniem EOG«) stanowi:

„W zakresie stosowania niniejszego Porozumienia i bez uszczerbku dla zawartych w nim postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

17. Artykuł 36 ust. 1 porozumienia EOG stanowi:

„W ramach postanowień niniejszego Porozumienia zakazane są ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług na terytorium Umawiających się Stron w odniesieniu do obywateli państw członkowskich WE oraz państw EFTA mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim WE lub w państwie EFTA, innym niż państwo odbiorcy świadczenia”.

C. Prawo państwa członkowskiego

18. Artykuł 9 konstytucji Republiki Chorwacji („Narodne novine” nr 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14) stanowi:

„Obywatel Republiki Chorwacji nie może być wydalony z Republiki Chorwacji ani pozbawiony obywatelstwa, ani poddany ekstradycji do innego państwa, z wyjątkiem wykonania decyzji o ekstradycji lub przekazaniu wydanej zgodnie z traktatem międzynarodowym lub *acquis communautaire*”.

19. Artykuł 12 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 Zakon o międzynarodowej pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych, „Narodne novine” 178/04, zwanej dalej „ZOMPO”) stanowi, że wniosek o udzielenie międzynarodowej pomocy prawnej można oddać, jeżeli (1) wniosek dotyczy czynu uważanego za przestępstwo polityczne lub czynu związanego z takim przestępstwem [...]; (3) uwzględnienie wniosku mogłoby doprowadzić do naruszenia suwerenności,

20 Zobacz decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej oraz załączony do niej akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. 2012, L 112, s. 6).

21 Załącznik II rozpoczyna się od Układu między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 13; zwanego dalej »układem z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.»).

22 Dz.U. 1994, L 1, s. 3.

bezpieczeństwa, porządku prawnego lub innych istotnych interesów Republiki Chorwacji; oraz (4) można zasadnie przypuszczać, że osoba, przeciwko której złożono wnioski o ekstradycję, w przypadku ekstradycji byłaby ścigana lub ukarana z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych lub że jej sytuacja uległaby pogorszeniu z któregośkolwiek z tych powodów.

20. Artykuł 55 ZOMPO stanowi:

„(1) w przypadku gdy sąd właściwy uzna, że ustawowe przesłanki ekstradycji nie zostały spełnione, wydaje postanowienie o oddaleniu wniosku o ekstradycję i niezwłocznie przekazuje je do Vrhovni sud (sądu najwyższego) Republiki Chorwacji, który po wysłuchaniu właściwego prokuratora utrzymuje w mocy, uchyla lub zmienia to postanowienie”.

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i przedstawione pytania prejudycjalne

21. Jak wspomniano powyżej, w dniu 20 maja 2015 r. biuro Interpolu w Moskwie wydało międzynarodowy list gończy w celu zatrzymania I.N. w związku z postępowaniem karnym w sprawie łapownictwa, a konkretniej formy łapownictwa znanej jako łapownictwo bierne (art. 290 ust. 5 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej). I.N. podejrzewano o to, że jako dyrektor wydziału licencjonowania i certyfikacji rosyjskiego ministerstwa sytuacji nadzwyczajnych w Republice Karelii, po uprzednim porozumieniu z innymi urzędnikami ministerstwa oraz nadużywając swoich uprawnień służbowych, przyjął łapówkę w wysokości 833 000 rubli rosyjskich (RUB) (około 11 700 EUR) od przedstawiciela firmy za wydanie mu w zamian licencji na montaż, wsparcie techniczne i naprawy urządzeń przeciwpożarowych w budynkach i na placach budowy.

22. W dniu 30 czerwca 2019 r. I.N. został zatrzymany na chorwackim przejściu granicznym na podstawie wyżej wspomnianego międzynarodowego listu gończego. Na granicy I.N. wylegitymował się islandzkim dokumentem podróży dla uchodźców nr [...], ważnym od dnia 25 lutego 2019 r. do dnia 25 lutego 2021 r.

23. W dniu 1 lipca 2019 r. I.N. został doprowadzony przed sędziego śledczego Županijski sud (sądu okręgowego w Zagrzebiu, Chorwacja). w dniu 1 lipca 2019 r. Županijski sud (sąd okręgowy w Zagrzebiu) zastosował wobec I.N., zgodnie z art. 47 ZOMPO, areszt ekstradycyjny. I.N. pozostaje w areszcie, po tym jak nie uwzględniono jego odwołań.

24. W dniu 1 sierpnia 2019 r. departament spraw konsularnych, wydział ds. wiz i cudzoziemców w ministerstwie spraw zagranicznych i europejskich Republiki Chorwacji przekazał do Županijski sud (sądu okręgowego) w Zagrzebiu notę z ambasady Islandii, w której stwierdza się, że I.N. posiada obywatelstwo islandzkie, jak również pobyt stały w Islandii. W nocie wskazuje się, że I.N. uzyskał obywatelstwo islandzkie w dniu 19 czerwca 2019 r. Przed uzyskaniem tego obywatelstwa był on w posiadaniu dokumentu podróży dla uchodźców nr [...]. W nocie podkreślono również, że rząd Islandii zwraca się z prośbą o zapewnienie I.N. bezpiecznego przejazdu (safe passage) do Islandii w jak najkrótszym terminie.

25. W dniu 6 sierpnia 2019 r. do Županijski sud (sądu okręgowego) w Zagrzebiu wpłynął wniosek prokuratury Federacji Rosyjskiej o ekstradycję I.N. do Federacji Rosyjskiej, zgodnie z postanowieniami Europejskiej konwencji o ekstradycji²³. O ekstradycję wniesiono w celu ścigania za dziewięć przestępstw łapownictwa biernego z art. 290 ust. 3 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej oraz pięć przestępstw łapownictwa biernego z art. 290 ust. 5 lit. a) kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej. Na poparcie wniosku o ekstradycję załączono również zgodnie z postanowieniami Europejskiej konwencji o ekstradycji dokumenty, ponieważ między Chorwacją a Rosją nie obowiązywała umowa o ekstradycji.

23 Zob. przypis 9 powyżej.

26. We wniosku wskazano ponadto, że prokuratura Federacji Rosyjskiej zapewnia, iż celem wniosku o ekstradycję nie jest ściganie danej osoby ze względów politycznych, ze względu na rasę, religię, narodowość czy poglądy oraz że I.N. będzie miał do dyspozycji wszystkie możliwości skorzystania z obrony, w tym z pomocy adwokata, a także że nie będzie poddawany torturom, okrutnemu lub niehumanicznemu traktowaniu ani karaniu naruszającemu godność ludzką.

27. W dniu 5 września 2019 r. rozpatrująca sprawę izba Županijski sud (sądu okręgowego) w Zagrzebiu uznała, że zostały spełnione przewidziane w art. 33, 34 i 37 ZOMPO ustawowe przesłanki ekstradycji dla ścigania cudzoziemca I.N.

28. W dniu 30 września 2019 r. I.N. odwołał się do sądu odsyłającego. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym I.N. oświadczył, iż istnieje konkretne, poważne i racjonalnie przewidywalne ryzyko, że w przypadku ekstradycji może być poddany torturom oraz niehumanicznemu i poniżającemu traktowaniu. W odwołaniu wskazał między innymi, że jego status uchodźcy został uznany w Islandii właśnie ze względu na konkretne postępowanie karne w Rosji, że jest posiadaczem ważnego islandzkiego dokumentu podróży dla uchodźców oraz że Županijski sud (sąd okręgowy) w Zagrzebiu faktycznie odebrał mu ochronę międzynarodową przyznaną w Islandii. Podniósł również, że Županijski sud (sąd okręgowy) w Zagrzebiu dokonał błędnej wykładni wyroku Trybunału w sprawie Petruhhin²⁴.

29. Zgodnie z orzecznictwem sądu odsyłającego wniosek o ekstradycję należy oddalić, jeżeli istnieje rzeczywiste ryzyko, że w przypadku ekstradycji danej osoby może ona zostać poddana torturom, niehumanicznemu traktowaniu lub karaniu. W postanowieniu odsyłającym stwierdzono, że okoliczności te zostaną rozpatrzone w ramach postępowania odwoławczego.

30. Niemniej jednak sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy przed rozstrzygnięciem wniosku o ekstradycję na podstawie przepisów prawa Unii należałoby poinformować Islandię, która przyznała I.N. obywatelstwo, o wniosku o ekstradycję, tak aby państwo to mogło, jeśli wykaże takie życzenie, zwrócić się o przekazanie mu jego obywatela, by przeprowadzić postępowanie w celu zapobieżenia ryzyku bezkarności.

31. Ponieważ istnieją wątpliwości co do stosowania prawa Unii, sąd odsyłający w dniu 26 listopada 2019 r. zawiesił postępowanie i skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne:

- „1. Czy art. 18 TFUE należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie Unii Europejskiej, które decyduje o ekstradycji do państwa trzeciego obywatela państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, ale należącego do strefy Schengen, zobowiązane jest poinformować o wniosku o ekstradycję państwo należące do strefy Schengen, którego obywatelem jest dana osoba?
2. W przypadku gdy odpowiedź na powyższe pytanie będzie twierdząca, a państwo należące do strefy Schengen zwróciło się o przekazanie danej osoby w celu przeprowadzenia postępowania, z powodu którego złożono wniosek o ekstradycję – czy należy tę osobę przekazać temu państwu zgodnie z Umową między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią?”.

32. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości w dniu 5 grudnia 2019 r. i podjęto decyzję o rozpoznaniu go w pilnym trybie prejudycjalnym.

²⁴ Wyrok z dnia 6 września 2019 r. (C-182/15, EU:C:2016:630).

33. Uwagi na piśmie zostały złożone do Trybunału przez I.N., prokuraturę, Republikę Chorwacji i Komisję Europejską. I.N. i Komisja wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w Trybunale w dniu 31 stycznia 2020 r., podobnie jak Republika Grecka, Irlandia, Republika Islandii, Królestwo Norwegii i Urząd Nadzoru EFTA.

III. Streszczenie uwag na piśmie i uwag przedstawionych ustnie

34. I.N. podnosi, że władze islandzkie ustaliły, iż złożył on właściwym rosyjskim organom zeznania przeciwko swoim przełożonym w administracji publicznej w odniesieniu do ich działalności korupcyjnej, ale ze względu na powiązania tych przełożonych z wysokimi urzędnikami w administracji publicznej to jego objęto ściganiem, a nie ich.

35. I.N. twierdzi, że ściganie go jest bezprawne i budzi wątpliwości, a Chorwacja działa z naruszeniem art. 6 EKPC. I.N. utrzymuje, że jego status uchodźcy nadal ma znaczenie dla sprawy i należało go uwzględnić. Zwraca ponadto uwagę, że nie może ubiegać się o azyl na podstawie prawa chorwackiego, ponieważ status uchodźcy został mu już przyznany, a z orzecznictwa chorwackiego trybunału konstytucyjnego z 2018 r. wynika, że sądy chorwackie są zobowiązane brać pod uwagę międzynarodową ochronę przyznawaną na podstawie rozporządzenia Dublin III²⁵.

36. Pojęcie równego traktowania w zakresie czterech swobód ma kluczowe znaczenie dla relacji między państwami członkowskimi EOG i Unii (zobacz motyw 15 i art. 4 porozumienia EOG), podobnie jak jednolita wykładnia porozumienia EOG i prawodawstwa Unii. Celem jest jednorodność tych dwu systemów (art. 105 porozumienia EOG).

37. I.N. dodaje, że orzecznictwo Trybunału wydane na podstawie art. 18 TFUE znajduje zastosowanie w drodze analogii, ponieważ art. 4 porozumienia EOG zasadniczo go powiela. Osoba, która znajduje się w sytuacji objętej zakresem stosowania porozumienia EOG, musi być zatem traktowana w ten sam sposób, niezależnie od przynależności państwowej²⁶, a postępowanie główne jest objęte zakresem stosowania art. 36 porozumienia EOG, które powiela zasadniczo art. 56 TFUE, dotyczący swobodnego przepływu usług. Gdyby obywatele EOG nie mogli powoływać się na ochronę przed ekstradycją na podstawie wyroku Petruhhin²⁷, rzadziej korzystaliby z usług biur podróży oferujących podróże po Europie.

38. I.N. dodaje, że swobodny przepływ w EOG osób nieczynnych zawodowo, które nie są objęte żadną z czterech swobód, wchodzi niekiedy w zakres stosowania porozumienia EOG, ponieważ dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich²⁸ została włączona do prawa EOG na mocy decyzji Wspólnego Komitetu EOG nr 158/2007 z dnia 7 grudnia 2007 r. zmieniającej załączniki V („Swobodny przepływ pracowników”) i VIII („Prawo przedsiębiorczości”) do porozumienia EOG²⁹. W wyrokach w sprawach Gunnarsson³⁰ i Jabbi³¹ Trybunał EFTA dokonał szerokiej wykładni dyrektywy 2004/38, aby zrekompensować brak w prawie EOG przepisu odpowiadającego art. 21 TFUE dotyczącemu obywatelstwa.

25 Zobacz przypis 5 powyżej.

26 I.N. powołuje się na wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47, pkt 10).

27 Wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

28 Zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

29 Dz.U. 2008, L 124, s. 20.

30 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 24 listopada 2014 r. w sprawie E-27/13, Gunnarsson przeciwko Landsbankinn (*Report of the EFTA Court*, 2014, s. 1090).

31 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie E-28/15, Jabbi przeciwko rządowi Norwegii (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 575).

39. I.N. podnosi, że zapobieganie bezkarności stanowi uzasadniony cel pozwalający na ograniczenie podstawowych wolności, ale ten sam cel może być osiągnięty za pomocą środków mniej restrykcyjnych niż ekstradycja³², i powołuje się na umowę w sprawie procedury przekazywania osób obowiązującą między Unią a Islandią i Norwegią³³, której treść odpowiada niemal całkowicie decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi³⁴. I.N. wskazuje na podobieństwo definicji europejskiego nakazu aresztowania w art. 1 decyzji 2002/584/WSiSW i w art. 2 ust. 5 umowy w sprawie procedury przekazywania osób³⁵.

40. Zdaniem prokuratury, ponieważ Islandia nie jest państwem członkowskim Unii, I.N. przysługiwały w chwili zatrzymania prawa wynikające z porozumienia EOG, ale nie te wynikające z TFUE w odniesieniu do obywateli państw członkowskich Unii. Prawo do swobodnego przemieszczania się wynikające z porozumienia EOG ma zakres węższy niż prawa przyznane na mocy art. 21 TFUE, a poza tym nie obejmuje ekstradycji. W konsekwencji zasada niedyskryminacji ustanowiona w art. 4 porozumienia EOG nie ma zastosowania w postępowaniu głównym³⁶.

41. Ponadto w chorwackim postępowaniu w sprawie ekstradycji nie ma praktyki przekazywania oskarżonego państwu, którego jest obywatelem, a nie państwu wnoszącemu o ekstradycję. Nie jest to środek mniej restrykcyjny w rozumieniu wyroku Petruhhin, ponieważ przedłuża on okres aresztu ekstradycyjnego. Nie ma więc konieczności informowania Islandii o postępowaniu w sprawie ekstradycji, o którym i tak zresztą wie.

42. Na rozprawie Irlandia wniosła do Trybunału o zrewidowanie orzecznictwa wynikającego z wyroku Petruhhin poprzez zastosowanie podejścia zaproponowanego w tej sprawie przez rzecznika generalnego Y. Bota³⁷, zgodnie z którym osoby niebędące i będące obywatelami nie znajdują się w odniesieniu do przepisów wyłączających ekstradycję do państw trzecich w porównywalnej sytuacji, gdyż ściganie obywateli w państwach członkowskich pochodzenia ma na celu zapobieganie bezkarności. W zakresie rewizji ustaleń przyjętych w wyroku Petruhhin Irlandia odwołuje się w szczególności do pkt 47, 48 i 49.

43. Na rozprawie Grecja podniosła, że zasady wynikające z wyroku Petruhhin powinny znaleźć zastosowanie. Jej zdaniem I.N. korzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i nie może być dyskryminowany ze względu na przynależność państwową, mimo że Grecja nie wyklucza, iż ekstradycja do państwa trzeciego może służyć uzasadnionemu celowi, takiemu jak zapobieganie bezkarności. Ważne było to, aby sąd odsyłający dokonał oceny powodów, dla których I.N. przyznano status uchodźcy. Grecja powołała się na art. 3, 4, 28 i 36 porozumienia EOG³⁸.

44. Na rozprawie Urząd Nadzoru EFTA podkreślił, że porozumienie EOG stanowi porządek prawny sui generis oparty na wzajemnym zaufaniu i współpracy oraz charakteryzujący się bliskością podstawowych wartości wspólnych dla państw członkowskich Unii i EFTA³⁹. Klauzula dotycząca dobrej wiary z art. 3 porozumienia EOG odpowiada art. 4 TUE. System ten charakteryzuje się dynamicznym ujednolicaniem przepisów materialnoprawnych, a państwa EFTA są równe państwom członkowskim Unii jeżeli chodzi o wnioski ustawodawcze Komisji (art. 99 ust. 1 porozumienia EOG);

32 I.N. powołuje się na wyroki z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) oraz z dnia 13 listopada 2018 r., Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

33 Zobacz przypis 8 powyżej.

34 Dz.U. 2002, L 190, s. 1. Zwanej dalej „decyzją ramową w sprawie ENA”.

35 Zobacz przypis 8 powyżej.

36 W odniesieniu do prawa do swobodnego przemieszczania się, o którym mowa w art. 21 TFUE, oraz odstępstw od niego prokuratura powołuje się na wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Vardyn (C-391/09, EU:C:2011:291); z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630); oraz z dnia 13 listopada 2018 r., Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

37 C-182/15, EU:C:2016:330.

38 Grecja powołała się również na inne orzeczenia, takie jak wyrok z dnia 5 lipca 2007 r., Komisja/Belgia (C-522/04, EU:C:2007:405).

39 W tym względzie powołano się na dwa pierwsze motywy porozumienia EOG.

następuje tu ciągły proces konsultacji (art. 99 ust. 3 porozumienia EOG). Odnosne akty prawne Unii dodaje się do porozumienia EOG i stają się one częścią dorobku, jeśli nie zostają dostosowane (art. 102 porozumienia EOG). Jednorodność zapewniają art. 6 i 105 porozumienia EOG. Orzecznictwo Trybunału EFTA i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wzmacnia to dynamiczne ujednolicanie, a różnice między nimi nie rozciągają się na jego podstawy i wartości.

45. Urząd Nadzoru EFTA stwierdził zatem, że Chorwacja ograniczyła prawo I.N. do swobodnego przemieszczania się, a orzecznictwo wynikające z wyroku Petruhhin ma takie samo zastosowanie do obywateli EOG. Zastosowanie art. 4 porozumienia EOG w związku z odpowiednim postanowieniem porozumienia EOG dotyczącym swobodnego przemieszczania się osiąga ten sam skutek.

46. Urząd Nadzoru EFTA powołał się również na postanowienie z dnia 6 września 2017 r. *Peter Schotthöfer & Florian Steiner*⁴⁰. Obywateli Unii i obywateli EOG, którzy swobodnie się przemieszczają, należy chronić przed ekstradycją do państw trzecich powodującą narażanie na nienormalnie niskim odsetkiem uwzględnianych apelacji w sprawach karnych (1%). Islandia była

47. Urząd Nadzoru EFTA uważa, że orzeczenie w sprawie *Schotthöfer* odzwierciedla zasadę bezwzględnej, a Chorwacja powinna ufać ocenie dokonanej przez Islandię w odniesieniu do skutków ekstradycji. Należy założyć, że podstawy przyznania statusu uchodźcy są trafne⁴¹. Nie zniknęły one wraz z nadaniem I.N. obywatelstwa islandzkiego. Urząd Nadzoru EFTA zwraca uwagę, że w prawie islandzkim znajduje się odesłanie do art. 15 dyrektywy kwalifikacyjnej⁴². Twierdzi on, że art. 21 TFUE nie może ograniczać prawa do swobodnego przemieszczania się, które przysługuje również na mocy prawa EOG, a w dorobku dotyczącym prawa do swobodnego przemieszczania się nie dokonuje się rozróżnienia w zależności od tego, czy ograniczenie jest oparte na prawie cywilnym, karnym czy prawie publicznym.

48. Na rozprawie Islandia przedstawiła bliższe informacje o podróżach I.N. Odbił on lot z małżonką i dwójką dzieci z Islandii do Wiednia, a następnie wsiadł do autobusu do Zagrzebia, planując spędzić wakacje na chorwackich plażach.

49. Islandia podnosi, że wyrok *Petruhhin* ma zastosowanie w postępowaniu głównym, ponieważ dotyczący usług art. 36 porozumienia EOG odpowiada art. 56 TFUE, a w wyroku *Cowan*⁴³ Trybunał stwierdził, że usługi turystyczne są usługami i dyrektywa 2004/38 jest włączona do prawa EOG. Powołano się również na wyrok Trybunału EFTA w sprawie *Wahl* przeciwko Republice Islandii⁴⁴, a Islandia argumentowała, że art. 4 porozumienia EOG odpowiada art. 18 TFUE.

50. Zdaniem Islandii Chorwacja była zobowiązana udostępnić jej informacje niezbędne do podjęcia decyzji w kwestii tego, czy powinna ścigać I.N., a następnie przekazać I.N. zgodnie z umową w sprawie procedury przekazywania osób⁴⁵.

51. Islandzka dyrekcja ds. imigracji udzieliła ochrony międzynarodowej w dniu 8 czerwca 2015 r. na podstawie zeznania, które uznano za szczegółowe, pozbawione sprzeczności, jasne, spójne, wiarygodne i realistyczne. Udzielenie tej ochrony uzasadniono również ogólnym stanem praw człowieka w Rosji w tym czasie, opisanym w raportach organizacji pozarządowych oraz raportach krajowych i międzynarodowych, powszechną korupcją w administracji i wymiarze sprawiedliwości oraz nienormalnie niskim odsetkiem uwzględnianych apelacji w sprawach karnych (1%). Islandia była

40 C-473/15, EU:C:2017:633.

41 Tutaj Urząd Nadzoru EFTA powołuje się na wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *N.S. i in.* (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 83).

42 Zobacz przypis 7 powyżej.

43 Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r. (C-186/87, EU:C:1989:47).

44 Wyrok z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie E-15/12, *Wahl* przeciwko Republice Islandii (*Report of the EFTA Court*, 2013, s. 534).

45 Zobacz przypis 8 powyżej.

świadoma, że przeciwko I.N. wydano czerwoną notę w odniesieniu do przestępstwa, którego popełnienie mu zarzucano, kiedy otrzymał ochronę międzynarodową. Nie odpowiedziała na wnioski Rosji dotyczące ustalenia miejsca pobytu I.N. Od 2015 r. ochrony międzynarodowej udzielono 12 obywatelom Rosji spośród 47, którzy złożyli wnioski. Czworo z nich to I.N. i jego rodzina.

52. Ponadto Islandia podniosła na rozprawie, że przestrzegania karty wymaga się również w kontekście EOG⁴⁶, a I.N. miał być chroniony przed systemowymi problemami rosyjskiego wymiaru sprawiedliwości⁴⁷.

53. Po odbyciu przesłuchania w odniesieniu do tego, co miała na myśli, wnioskując o zapewnienie bezpiecznego przejazdu (safe passage), Islandia dodała, że w dniu 24 lipca 2019 r. ambasada Islandii w Berlinie otrzymała notę werbalną informującą o aresztowaniu I.N. w miesiącu, który upłynął. Ambasador odpowiedział zgodnie z Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych⁴⁸ na tę notę, że jego rząd życzy sobie, aby sprawnie przeprowadzono postępowanie i jak najszybciej zapewniono bezpieczny przejazd (safe passage). Umowa w sprawie procedury przekazywania osób nie miała wówczas zastosowania⁴⁹.

54. Islandia oświadczyła, że może być właściwa, aby ścigać I.N. na podstawie art. 6 islandzkiego kodeksu karnego, ale jest to kwestia decyzji niezależnej prokuratury. I.N., jako obywatel, nie może zostać poddany ekstradycji z Islandii w świetle islandzkiej ustawy o ekstradycji.

55. Podczas rozprawy Norwegia argumentowała, że w porozumieniu EOG nie ma postanowienia odpowiadającego art. 21 TFUE. Właściwymi postanowieniami porozumienia EOG były art. 4, 28 i 36, lecz wyłącznie do sądu odsyłającego należała decyzja, które ze swobód znajdowały ewentualnie zastosowanie, i nie może istnieć domniemanie, że I.N. był usługobiorcą, co również podlegało rozstrzygnięciu przez sąd chorwacki. Dyrektywa 2004/38 też nie może mieć znaczenia dla sprawy. Nie reguluje ona bowiem wniosków o ekstradycję. Sprawa karna nie jest objęta zakresem stosowania porozumienia EOG.

56. Norwegia zwraca uwagę, że sąd najwyższy Norwegii zwrócił się do Trybunału EFTA, aby w zawisłej przed nim sprawie Campbell⁵⁰ zmienił swoje podejście zastosowane w wyroku w sprawie Jabbi⁵¹, w którym uznano, że dyrektywę 2004/38 można interpretować w ten sposób, iż przyznaje ona te same prawa, które wynikają z art. 21 TFUE. Norwegia uważa, że wyrok w sprawie Jabbi jest niespójny z art. 6 porozumienia EOG, i zwraca się do Trybunału o orzeczenie, że prawa oparte wyłącznie na art. 21 TFUE nie są objęte zakresem stosowania porozumienia EOG, ponieważ nie ma w nim postanowienia odpowiadającego temu postanowieniu.

57. W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego Norwegia twierdziła, że umowa w sprawie procedury przekazywania osób zawarta między Islandią a Norwegią stanowi zwykłą umowę międzynarodową, która nie wchodzi w zakres prawa EOG, i że nie można jej interpretować w ten sam sposób co decyzji ramowej w sprawie ENA⁵². Ich kontekst i cel są różne, nawet jeśli brzmienie jest podobne. W wyroku Petruhhin położono nacisk właśnie na kontekst i cel.

46 Islandia powołała się na wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

47 Którym sprzeciwia się art. 47 karty. Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

48 Zbiór traktatów ONZ, tom 596, s. 261.

49 Zobacz przypis 8 powyżej. Umowa w sprawie procedury przekazywania osób weszła w życie w dniu 1 listopada 2019 r.

50 Sprawa E-4/19, Campbell przeciwko rządowi norweskiemu (w toku).

51 Wyrok z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie E-28/15, Jabbi przeciwko rządowi Norwegii (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 575).

52 Zobacz przypis 34 powyżej. Norwegia twierdziła, że umowa w sprawie procedury przekazywania osób podlegała raczej Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969), *Zbiór traktatów ONZ*, tom 1155, s. 331.

58. W wyroku Petruhhin uznano, że nierówne traktowanie mogłoby być uzasadnione zapobieganiem bezkarności, a przyjęte środki muszą być odpowiednie dla osiągnięcia tego celu. Wymaga się ustalenia środka, który w mniejszym stopniu ogranicza swobodę przemieszczania się, ale jest równie skuteczny w zapobieganiu bezkarności, co ekstradycja⁵³.

59. Zdaniem Norwegii decyzja ramowa w sprawie ENA pozwala sądowi krajowemu na przyznanie takiego pierwszeństwa, lecz umowa w sprawie procedury przekazywania osób już nie, ponieważ ma inny cel i kontekst i nie przyświeca jej ani cel związany ze wzajemnym zaufaniem odpowiadający art. 4 ust. 4 decyzji ramowej w sprawie ENA⁵⁴, ani cel przewidziany w art. 3 ust. 2 TUE (zobacz wyrok Petruhhin). W wyroku Petruhhin również powołano się na art. 1 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA, przyznając mu pierwszeństwo, podczas gdy w umowie w sprawie procedury przekazywania osób, której preambuła odnosi się jedynie do „wzajemnego zaufania”, nie ma podobnego postanowienia. Artykuł 3 porozumienia EOG wymaga, aby umawiające się państwa ułatwiały współpracę, ale nie przewiduje dodatkowych wymogów, o których mowa w art. 4 TUE. Artykuł 19 ust. 1 umowy w sprawie procedury przekazywania osób wymaga rozpatrzenia wszystkich właściwych okoliczności, a w szczególności tych, o których mowa w art. 1 tej umowy.

60. Jeśli chodzi o pytanie drugie – prawa podstawowe stanowią część prawa EOG⁵⁵, a art. 19 karty wyklucza wydalenie z narażeniem na nieludzkie i poniżające traktowanie albo karanie⁵⁶. Według Norwegii sąd odsyłający jest zobowiązany ocenić materiał dowodowy dotyczący rzeczywistego ryzyka narażenia na nieludzkie i poniżające traktowanie w przypadku ekstradycji do Rosji, a także uwzględnić decyzję władz islandzkich o udzieleniu statusu uchodźcy oraz materiał dowodowy, na którym ją oparto⁵⁷.

61. Chorwacja twierdzi, że art. 28 i 36 porozumienia EOG odpowiadają art. 45 i 56 TFUE⁵⁸, zauważając jednocześnie, że art. 21 TFUE obejmuje osoby udające się do innych państw członkowskich z powodów, które nie są związane z działalnością gospodarczą. Artykuł 21 TFUE dotyczy obywateli EOG, ponieważ dyrektywa 2004/38 nie ogranicza się do działalności gospodarczej.

62. Ponieważ I.N. skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, jego sytuacja jest objęta zakresem zastosowania traktatów w rozumieniu art. 18 TFUE i zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową⁵⁹, który odpowiada art. 4 porozumienia EOG.

63. Chorwacja twierdzi, że, w świetle wyroku Petruhhin⁶⁰, aby zapobiec bezkarności i zastosować środki, które w jak najmniejszym stopniu ograniczają swobodę przemieszczania się, należy zastosować wszelkie środki wzajemnej pomocy i współpracy, jakie istnieją w prawie karnym. W tym celu Chorwacja powołuje się na zakres stosowania przepisów dorobku Schengen w świetle art. 6 Protokołu nr 19 w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy prawa Unii, mającego zastosowanie do Islandii i Norwegii.

53 Norwegia powołuje się na pkt 37 i 40 wyroku z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

54 Zobacz przypis 34 powyżej.

55 Norwegia powołała się na wyrok Trybunału EFTA z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie E-14/15, Holship Norge AS przeciwko Norske Transportarbeiderforbund, (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 240, pkt 123).

56 Wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 62).

57 Ibidem, pkt 58, 62.

58 Chorwacja powołuje się na wyroki: z dnia 11 września 2007 r., Komisja/Niemcy (C-318/05, EU:C:2007:495, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-503/14, EU:C:2016:979, pkt 35, 70).

59 Chorwacja powołuje się na wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47, pkt 17–19).

60 Wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

64. Chorwacja powołuje się na Konwencję wykonawczą do układu z Schengen⁶¹. Podstawowym celem tego układu jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gwarantującej swobodny przepływ osób zarówno dla obywateli Unii, jak i cudzoziemców przebywających na terytorium Unii.

65. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen przewiduje wprowadzenie podstawowych przepisów dotyczących wzajemnej pomocy w sprawach karnych (tytuł III, dotyczący policji i bezpieczeństwa, rozdział 2), na którym opiera się obecnie rozwój wzajemnej pomocy sądowej w sprawach karnych. Dorobek Schengen obejmuje również System Informacyjny Schengen⁶².

66. W konsekwencji Chorwacja uważa, że wymianie informacji z państwem członkowskim, którego dana osoba jest obywatelem, powinno się przyznać pierwszeństwo, w celu umożliwienia temu państwu członkowskiemu ścigania tej osoby – w zakresie, w jakim jest ono właściwe – za czyny popełnione poza terytorium kraju oraz wydania nakazu aresztowania zgodnie z umową w sprawie procedury przekazywania osób.

67. Wreszcie Chorwacja podnosi, że zasada non-refoulement i nienarażania na nieludzkie i poniżające traktowanie jest podstawową zasadą międzynarodowego prawa uchodźczego. Gdyby I.N. zwrócił się o udzielenie mu azylu w Chorwacji, wniosek ten nie zostałby uwzględniony na podstawie art. 43 ust. 1 chorwackiej ustawy o ochronie międzynarodowej, ponieważ ochrona międzynarodowa została mu już udzielona przez państwo członkowskie EOG.

68. Chorwacja wskazuje, że Islandia stosuje rozporządzenie Dublin III⁶³ i uczestniczy w Eurodac⁶⁴. W związku z tym, jak twierdzi Chorwacja, można przyjąć, że Islandia przestrzega przepisów Unii dotyczących azylu i ochrony międzynarodowej. W 2014 r. Islandia zawarła porozumienie z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu⁶⁵ w sprawie warunków jej udziału w pracach tej instytucji⁶⁶.

69. W związku z tym, jak utrzymuje Chorwacja, mimo że obecnie w EOG nie działa system wzajemnego uznawania decyzji azylowych, ramy prawne wyznacza wspólny europejski system azylowy, a przesłanki udzielania azylu są we wszystkich państwach jednolite.

70. W przeciwieństwie do Chorwacji Komisja stoi na stanowisku, że posiadany przez Islandię status strony porozumienia EOG jest bardziej istotny dla rozstrzygnięcia sporu niż jej przynależność do strefy Schengen. Komisja twierdzi, że określone postanowienia porozumienia EOG prowadzą do tego samego skutku co sytuacja w sprawie Petruhhin. Na rozprawie Komisja przyznała, że w postępowaniu głównym brakowało pewnych elementów układanki ze sprawy Petruhhin, takich jak fakt, że I.N. nie jest obywatelem Unii, ale brak tych elementów można było zrekompensować innymi postanowieniami porozumienia EOG.

61 Zobacz przypis 16 powyżej.

62 Składa się on z trzech rozporządzeń. Rozporządzenie (UE) 2018/1860 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (*Dz.U.* 2018, L 312, s. 1); rozporządzenie (UE) 2018/1861 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmieniające Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz zmieniające i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 (*Dz.U.* 2018, L 312, s. 14); rozporządzenie (UE) 2018/1862 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmieniające i uchylające decyzję Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzję Komisji 2010/261/UE (*Dz.U.* 2018, L 312, s. 56).

63 Zobacz przypis 6 powyżej.

64 Zobacz przypis 7 powyżej.

65 Zobacz przypis 7 powyżej.

66 Chorwacja powołuje się na decyzję Rady 2014/194/UE z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, uzgodnień między Unią Europejską a Republiką Islandii dotyczących warunków udziału tego państwa w pracach Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (*Dz.U.* 2014, L 106, s. 2).

71. Komisja przypomina, że zgodnie z art. 1 porozumienia EOG jego celem jest „wspieranie stałego i zrównoważonego wzmacniania stosunków handlowych i gospodarczych między Umawiającymi się Stronami na równych warunkach konkurencji oraz przestrzegania tych samych zasad, w celu stworzenia jednorodnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego”.

72. Komisja przytacza wspólną deklarację Umawiających się Stron do decyzji Wspólnego Komitetu EOG nr 158/2007 uwzględniającej w porozumieniu EOG dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁶⁷ i włączającej dyrektywę 2004/38 do prawa EOG, w której stwierdzono między innymi, że pojęcie obywatelstwa Unii nie ma odpowiednika w prawie EOG, a porozumienie EOG nie stanowi podstawy dla politycznych praw obywateli państw EOG.

73. Wszystkie prawa i swobody przewidziane w dyrektywie 2004/38 są jednak włączone do prawa EOG. Z zastrzeżeniem pewnych warunków obywatele EOG mają prawo przemieszczać się po EOG oraz przebywać w umawiającym się państwie EOG, nie narażając się na dyskryminację, przez okres do trzech miesięcy, nawet jeśli nie są czynni zawodowo⁶⁸. Komisja twierdzi, że do sądu odsyłającego należy rozstrzygnięcie, czy sytuacja I.N. jest objęta zakresem przedmiotowym art. 28 lub 36 porozumienia EOG oraz dyrektywy 2004/38, wskazując, że I.N. mógł korzystać ze swojego prawa do korzystania z usług jako turysta⁶⁹. Komisja uważa, że I.N. jest w każdym wypadku objęty zakresem stosowania porozumienia EOG z uwagi na fakt, że wyjechał z Islandii do Chorwacji. Ma zatem prawo do ochrony przed dyskryminacją (art. 4 porozumienia EOG i art. 18 TFUE).

74. Zdaniem Komisji Trybunał oparł zasadniczo wyrok Petruhhin nie na abstrakcyjnym pojęciu obywatelstwa, lecz na prawie do swobodnego przemieszczania się i na art. 18 TFUE. Komisja twierdzi ponadto, że w wyroku Pisciotii⁷⁰ punktem wyjścia dla zastosowania procedury z wyroku Petruhhin jest wystąpienie dyskryminacji w świetle art. 18 TFUE, odpowiadającego art. 4 porozumienia EOG.

75. Komisja utrzymuje, że warto porównać wyrok Trybunału O. i B.⁷¹ z wyrokiem Trybunału EFTA w sprawie Jabbi⁷². W wyroku O. i B. Trybunał wywiódł z art. 21 TFUE pochodne prawo pobytu przysługujące obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii w państwie członkowskim pochodzenia tego ostatniego. W wyroku w sprawie Jabbi Trybunał EFTA doszedł do takiego samego wniosku, stosując dyrektywę 2004/38 do obywateli EOG, którzy nie są czynni zawodowo, mimo że Trybunał odmówił zastosowania dyrektywy 2004/38 w taki sposób w wyroku O. i B.

76. Komisja zauważa, że porozumienie EOG uznaje „uprzywilejowane stosunki między Wspólnotą Europejską, jej państwami członkowskimi a państwami EFTA”, oparte na „bliskości, trwałych wspólnych wartościach”⁷³ i „wspólnych zasadach”⁷⁴ oraz mające na celu „osiągnięcie i utrzymanie [przez umawiające się strony] jednolitej wykładni i stosowania niniejszego porozumienia oraz tych

67 Zobacz przypis 30 powyżej.

68 Komisja powołuje się na art. 4–7 dyrektywy 2004/38 oraz na pkt 78 i 79 wyroku Trybunału EFTA z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie E-15/12, Wahl przeciwko Republice Islandii (*Report of the EFTA Court*, 2013, s. 534).

69 Tutaj Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47, pkt 14–17) oraz z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie E-13/11, Granville (*Report of the EFTA Court*, 2012, s. 400, pkt 37).

70 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r. (C-191/16, EU:C:2018:222).

71 Wyrok z dnia 12 marca 2014 r. (C-456/12, EU:C:2014:135).

72 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie E-28/15, Jabbi przeciwko rządowi Norwegii (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 575, pkt 66–77). Komisja powołuje się również na wyrok Trybunału EFTA z dnia 24 listopada 2014 r. w sprawie E-27/13, Gunnarsson przeciwko Landsbankinn (*Report of the EFTA Court*, 2014, s. 1090, pkt 79–82).

73 Motyw drugi porozumienia EOG.

74 Motyw czwarty.

przepisów prawodawstwa wspólnotowego, które co do istoty zostały powtórzone” w porozumieniu EOG, a także „osiągnięcie równości traktowania osób fizycznych i podmiotów gospodarczych w zakresie czterech swobód”⁷⁵. Artykuły 105 i 106 porozumienia EOG przewidują jednolitą wykładnię⁷⁶.

77. W związku z tym Komisja dochodzi do wniosku, że należy zastosować zasady wypracowane w wyroku Petruhhin, argumentując, że władze islandzkie mają do dyspozycji narzędzie odpowiadające europejskiemu nakazowi aresztowania⁷⁷, a mianowicie umowę w sprawie procedury przekazywania osób. Komisja stwierdza, że władze chorwackie muszą poinformować Islandię o wpływie wniosku o ekstradycję złożonego przez Rosję, aby pozwolić Islandii na zwrócenie się o powrót danej osoby na podstawie umowy w sprawie procedury przekazywania osób, w sytuacji gdy Islandia jest w stanie prowadzić postępowanie karne w odniesieniu do swojego obywatela. Chorwacja ma nadać wnioskowi Islandii pierwszeństwo⁷⁸, a po jego otrzymaniu jest zobowiązana wysłać I.N. do Islandii.

IV. Analiza

A. Określenie kluczowych elementów sporu w ramach wielowarstwowego systemu prawnego

78. Na wstępie warto podkreślić, że w postępowaniu głównym w grę wchodzi siedem systemów prawnych. Są to trzy krajowe systemy prawne – islandzki, chorwacki i rosyjski – oraz trzy ponadnarodowe – Unii Europejskiej, Rady Europy i Europejskiego Obszaru Gospodarczego – wraz z powszechnymi instrumentami prawnymi należącymi do systemu prawa międzynarodowego publicznego, takimi jak Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców⁷⁹. Systemy te nakładają się na siebie w szeregu koncentrycznych kręgów, przy czym żaden z nich nie ma hegemonii nad innym, z wyłączeniem wyjątkowej sytuacji, w której któryś z nich – poza rosyjskim i islandzkim – miałby naruszać pierwszeństwo, jedność i skuteczność prawa Unii⁸⁰.

79. Taka kwestia nie pojawia się jednak bezpośrednio w postępowaniu głównym. Ponadnarodowy porządek prawny, taki jak prawo Unii, jako dodatkowy porządek konstytucyjny nie stoi zatem w hierarchii wyżej ani niżej niż sąd odsyłający⁸¹, czy też którykolwiek z pozostałych nakładających się porządków prawnych. Działają one jak synergia, które wzajemnie na siebie wpływają⁸².

80. W sumie, porządkując te systemy prawne, należy stwierdzić, że ramy prawne niniejszej sprawy tworzy szereg porządków prawnych, przy czym każdy z nich jest interhierarchiczny, ale nie tworzy żadnej jednostki intrahierarchicznej.

75 Motyw piętnasty.

76 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie E-28/15, Jabbi przeciwko rządowi Norwegii (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 575, pkt 68, 70).

77 Zobacz przypis 34 powyżej.

78 Tutaj Komisja powołuje się na wyroki z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, pkt 49) i z dnia 10 kwietnia 2018 r., Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Zobacz przypis 10 powyżej.

80 Zobacz wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, w szczególności pkt 58, 59). Zobacz niedawny wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, pkt 21).

81 I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, 11 (2015), *European Constitutional Law Review*, s. 541, 544 i 545.

82 Zobacz K. Lenaerts, *The European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection*, 1 (2018), *Il Diritto dell'Unione Europea*, s. 9, oraz wystąpienie na ten sam temat na wydziale prawa Uniwersytetu Sofijskiego w dniu 23 marca 2018 r.

81. Pierwszym zadaniem, jakie stoi przed Trybunałem, jest zatem określenie norm, które pozwolą mu odpowiedzieć na pytania prejudycjalne w kontekście, jak to ujęto, wielopoziomowej współpracy europejskich sądów konstytucyjnych⁸³, a mianowicie Trybunału, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz – w niniejszej sprawie – sądu najwyższego Chorwacji⁸⁴. Istotnie w postępowaniu głównym trio to przekształca się w kwartet, biorąc pod uwagę znaczenie roli Trybunału EFTA i jego orzecznictwa dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu.

82. Chociaż TFUE nie zawiera wyraźnego przepisu odzwierciedlającego art. 6 porozumienia EOG⁸⁵, Trybunał, zwróciwszy uwagę, że jednym z podstawowych celów porozumienia EOG było rozszerzenie rynku wewnętrznego ustanowionego na terytorium Unii na państwa członkowskie EFTA, orzekł, że liczne postanowienia porozumienia EOG zmierzały „do zagwarantowania jego wykładni w sposób możliwie jednolity w całym EOG [...]. Do Trybunału należy w tym zakresie czuwanie nad tym, aby zasady porozumienia EOG, zasadniczo identyczne z zasadami traktatu, były interpretowane w sposób jednolity w państwach członkowskich”⁸⁶. Ta tak zwana zasada jednorodności wzmacnia miejsce EOG w wielopoziomowym porządku konstytucyjnym będącym przedmiotem niniejszej analizy⁸⁷.

83. Kluczowe elementy sporu podlegającego rozstrzygnięciu to: (1) zakres prawa do przemieszczania się i korzystania z usług, a także zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, których ochrona przewidziana jest zarówno w TFUE (art. 56 i 18)⁸⁸, jak i w porozumieniu EOG (art. 36 i 4); (2) obiektywne uzasadnienie wyraźnego ograniczenia tego prawa; (3) normy i okoliczności faktyczne mające znaczenie dla obiektywnego uzasadnienia w okolicznościach postępowania głównego, w tym zasady wynikające ze wspólnego europejskiego systemu azylowego, rola wzajemnego zaufania i umowa w sprawie procedury przekazywania osób; (4) zapewnienie I.N. prawa podstawowego polegającego na nienarażaniu go na nieludzkie i poniżające traktowanie lub na rażące naruszenie prawa do sądu, podlegającego ochronie w art. 6 i 13 EKPC oraz art. 4, 19 i 47 karty⁸⁹.

83 A. Voßkuhle, Multilevel Cooperation of the European Constitutional Court „Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund”, 6 (2010), *European Constitutional Law Review*, s. 175.

84 W kwestii sądów konstytucyjnych państw członkowskich w tym paradygmacie zob. P. Popelier, A. Mazmanyan i W. Vandenbruwaene (eds.), *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Intersentia, 2013.

85 Pierwsza wersja porozumienia EOG zawierała takie postanowienie (art. 104 ust. 1). Jednak w opinii przedstawionej zgodnie z art. 228 ust. 1 akapit drugi traktatu – Projekt umowy pomiędzy Wspólnotą a krajami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu dotyczącej utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego. (opinia 1/91, EU:C:1991:490) Trybunał uznał to postanowienie za niezgodne z prawem Unii. Zobacz C. Baudenbacher, *The EFTA Court: Structure and Tasks*, w: *The Handbook of EEA Law* Springer, 2016, s. 179, 188.

86 Wyrok z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 29). Zobacz na przykład niedawne wyroki: z dnia 20 października 2011 r., Komisja/Niemcy (C-284/09, EU:C:2011:670, pkt 95); z dnia 19 lipca 2012 r., A (C-48/11, EU:C:2012:485, pkt 22); z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo). Co się tyczy Sądu zob. wyrok z dnia 22 stycznia 1997 r., Opel Austria/Rada (T-115/94, EU:T:1997:3).

87 O braku hierarchii między nakładającymi się na siebie obszarami świadczą komentarze mówiące o tym, że Trybunał EFTA przywiązuje większą wagę do prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianego w art. 6 EKPC niż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zobacz na przykład B. Baudenbacher, *The EFTA Court and the Court of Justice of the European Union: Coming in Parts But Winning Minds*, w: *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press (2013), s. 198, gdzie odniesiono się do zamieszczonego na blogu komentarza E.B. de la Serre'a dotyczącego wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., KME Germany i in./Komisja (C-272/09 P, EU:C:2011:810) oraz wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., Chlakov/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815).

88 Artykuł 45 karty również chroni prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii.

89 Inne właściwe normy prawa europejskiego to Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych (ETS nr 030), która weszła w życie w dniu 12 czerwca 1962 r. Rosja ratyfikowała obie te konwencje, a Drugi protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (ETS nr 182) wszedł w życie w odniesieniu do Rosji w dniu 1 stycznia 2020 r. Pod egidą Rady Europy przyjęto również europejską Konwencję o przekazywaniu osób skazanych (ETS nr 112).

B. Określenie istotnych norm

1. Swoboda korzystania z usług

a) Artykuł 36 i art. 4 porozumienia EOG

84. W odniesieniu do określenia odnośnych norm na podstawie przedstawionego Trybunałowi na rozprawie materiału dotyczącego działań I.N. W chwili wjazdu na terytorium Chorwacji, a mianowicie przebywania na wakacjach (pkt 48 powyżej), można stwierdzić, że korzystał on z usług na podstawie art. 36 porozumienia EOG dotyczącego ich swobodnego przepływu. Trybunał orzekł, że art. 36 porozumienia EOG „jest analogiczny do art. 56 TFUE”, w związku z czym należy uznać, że ograniczenie z art. 56 TFUE „co do zasady jest również niezgodne z tymże art. 36”⁹⁰. Trybunał stwierdził ponadto, że treść art. 4 porozumienia EOG jest prawie identyczna z treścią art. 18 TFUE, więc artykuł ten powinien być interpretowany „w sposób jednolity” z art. 18 TFUE⁹¹. Należy pamiętać, że I.N., korzystając z usług turystycznych, był dyskryminowany ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do ochrony przed ekstradycją.

85. Co istotne, Trybunał EFTA zastosował wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Cowan⁹², ustanawiając prawo do korzystania z usług⁹³, w kontekście czego pojawił się zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Można to przenieść na grunt postępowania głównego, w którym prawo to jest przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości, a nie Trybunału EFTA.

86. W rzeczywistości ograniczenie prawa I.N. do korzystania z usług turystycznych – pozbawienie wolności w ramach postępowania karnego w celu ekstradycji podczas przebywania na wakacjach – było dużo poważniejsze niż to pojawiające się w sprawie Cowan⁹⁴. Sprawa ta dotyczyła wykluczenia z uczestnictwa w funduszu mającym zapewnić odszkodowanie za napaść podczas wakacji, które następstwa pojawiły się dopiero po wakacjach.

87. Ponadto, jak podniósł na rozprawie Urząd Nadzoru EFTA, okoliczność, że ograniczenie nastąpiło w kontekście stosowania prawa karnego, nie ma znaczenia (zob. pkt 47 powyżej), biorąc pod uwagę, że w orzecznictwie Trybunału nie jest znane rozróżnienie między ograniczeniami opartymi na prawie cywilnym, administracyjnym lub karnym. Dodam, że jeszcze przed wejściem w życie porozumienia EOG z orzecznictwa Trybunału wynikało już, że przepisy prawa karnego mogą być źródłem ograniczeń w swobodnym przepływie⁹⁵, a zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową był już stosowany przez Trybunał w kontekście postępowań karnych⁹⁶.

90 Wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Komisja/Hiszpania (C-678/11, EU:C:2014:2434, pkt 66). Zobacz także np. wyrok z dnia 6 października 2009 r., Komisja/Hiszpania (C-153/08, EU:C:2009:618, pkt 48): „Ponieważ postanowienia art. 36 porozumienia EOG mają to samo znaczenie prawne co, zasadniczo identyczny, art. 49 WE” [obecnie art. 56 TFUE], wnioski dotyczące art. 49 WE, w tym uzasadnienie dyskryminacji, „mają zastosowanie mutatis mutandis do tego przepisu”.

91 Wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Belgium (od C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, pkt 123 w związku z pkt 72). Trybunał powołał się na wyroki z dnia 1 kwietnia 2004 r., Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, pkt 34 i 35) oraz z dnia 10 kwietnia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-265/06, EU:C:2008:210, pkt 30).

92 Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r. (186/87, EU:C:1989:47).

93 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie E-13/11, Granville (*Report of the EFTA Court*, 2012, s. 400, pkt 37).

94 Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

95 Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905).

96 Na przykład wyrok z dnia 10 lipca 1984 r., Kirk (63/83, EU:C:1984:255).

88. Dla pełności wyводу dodam, że wbrew temu, co twierdziła na rozprawie Norwegia (pkt 55 powyżej), sądy państw członkowskich nie mają monopolu w zakresie ustalania, której ze swobód dotyczy dana sprawa, a z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że powinien on dostarczyć sądowi odsyłającemu wszelkich niezbędnych wskazówek w świetle prawa Unii w celu umożliwienia mu rozstrzygnięcia toczącego się przed nim postępowania⁹⁷.

89. Odpowiadając na pytania prejudycjalne, będę się zatem odnosił do art. 36 i 4 porozumienia EOG (zob. pkt 124 poniżej).

b) Artykuł 21 TFUE nie ma znaczenia dla postępowania głównego

90. Po ustaleniu, że art. 36 i 4 porozumienia EOG stanowią kluczowe normy istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, dyskusję na temat tego, czy możliwe jest przeniesienie praw przyznanych obywatelom Unii na mocy art. 21 TFUE na obywateli EOG, można odłożyć na później, pomimo poruszenia tych zagadnień w argumentacji przedstawionej przez uczestników postępowania⁹⁸. Jak zauważył na rozprawie pełnomocnik Urząd Nadzoru EFTA, art. 21 TFUE nie może ograniczać prawa do swobodnego przemieszczania się, które przysługuje już na mocy porozumienia EOG (pkt 47 powyżej).

91. Niezależnie od tego, jaki jest status praw wynikających z art. 21 TFUE w świetle prawa EFTA, co wkrótce ponownie będzie przedmiotem rozważań⁹⁹ Trybunału EFTA (zob. pkt 56 powyżej), nie ma on znaczenia dla wyniku postępowania głównego¹⁰⁰. Wystarczy tutaj stwierdzić, że sceptycyzm co do znaczenia orzecznictwa wypracowanego przez Trybunał wyłącznie na podstawie art. 21 TFUE – którego próbkę przedstawioną przez Komisję omawiam w pkt 75 powyżej – wydawałby się uzasadniony, zważywszy, że art. 21 TFUE wszedł do traktatów na mocy traktatu lizbońskiego z 2007 r., a więc długo po wejściu w życie porozumienia EOG, które nastąpiło w dniu 1 stycznia 1994 r.¹⁰¹.

⁹⁷ Zobacz na przykład ostatnio wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Związek Gmin Zagłębia Miedziowego (C-566/17, EU:C:2019:390, pkt 44).

⁹⁸ Zobacz pkt 38, 40, 55, 56, 61 i 75 powyżej.

⁹⁹ Zobacz najpierw wyrok Trybunału EFTA z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie E-28/15, Jabbi przeciwko rządowi Norwegii (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 573). I.N. nie podniósł konkretnego zarzutu opartego na dyrektywie 2004/38, takiego jak naruszenie prawa wjazdu przewidzianego w art. 5 tej dyrektywy, co stanowiło przedmiot rozważań w wyroku Trybunału EFTA z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie E-15/12, Wahl (*Report of the EFTA Court*, 2013, s. 534). W związku z powyższym nie będę dalej analizował dyrektywy 2004/38, stwierdzając jedynie, że jako akt prawa wtórnego podlega ona wykładni zgodnej z aktem prawa pierwotnego, tj. art. 36 porozumienia EOG. Zobacz wyrok Trybunału EFTA z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie E-2/11, STX Norway Offshore AS i in. przeciwko państwu norweskiemu (*Report of the EFTA Court*, 2012, s. 4, pkt 34).

¹⁰⁰ Obecna dyskusja na temat tego, czy obywatelstwo można oddzielić od obywatelstwa państw członkowskich, również można odłożyć na później. Zobacz na przykład N. Nic Shuibhine, *The Territory of the Union in EU citizenship Law: Charting a Route from Parallel to Integrated Narratives* (2019), *Yearbook of European Law* 1.

¹⁰¹ Mam tu na myśli rozróżnienie w prawie EOG między orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości wydanymi przed datą podpisania porozumienia EOG, które znajdują zastosowanie do przepisów porozumienia EOG „w zakresie, w jakim są one co do istoty tożsame z odpowiednimi zasadami Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą” (art. 6 porozumienia EOG), a orzeczeniami Trybunału wydanymi po dacie podpisania porozumienia EOG. Urząd Nadzoru EFTA i Trybunał EFTA jedynie „we właściwym stopniu uwzględniają zasady wyznaczone w odpowiednich orzeczeniach” Trybunału [art. 3 ust. 2 Porozumienia pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. 1994, L 344, s. 3)].

2. Obiektywne uzasadnienie

a) Zapobieganie bezkarności stanowi obiektywne uzasadnienie ograniczenia swobody korzystania z usług

92. Ograniczenie prawa do swobodnego przepływu usług turystycznych podlega w świetle prawa EOG obiektywnemu uzasadnieniu¹⁰², podobnie jak w świetle art. 56 TFUE. Czy Chorwacja może powołać się na zapobieganie bezkarności jako na obiektywne uzasadnienie ograniczenia wynikającego z art. 36 porozumienia EOG prawa I.N. do swobodnego przepływu, umieszczając go w areszcie ekstradycyjnym, jeżeli takie samo traktowanie nie dotyczy obywateli Chorwacji?

93. Dopiero teraz wyrok Petruhhin¹⁰³ zaczyna nabierać znaczenia dla postępowania głównego, choć wydaje się, że był kluczowym elementem postępowania przed sądami chorwackimi, a tym samym wywarł – być może nadmierny – wpływ na zawartość akt sprawy.

94. W wyroku Petruhhin Trybunał orzekł, że cel w postaci zapobiegania ryzyku bezkarności osób, które popełniły przestępstwo, powinien co do zasady „być uznany za zgodny z prawem Unii”¹⁰⁴, a ta co do zasady aprobatą dla zapobiegania ryzyku bezkarności w celu uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu została powtórzona w późniejszych wyrokach Pisciotii¹⁰⁵ i Raugėvicius¹⁰⁶.

95. Wydawałoby się, że w świetle wymogu jednorodności prawa EOG i prawa Unii należy potwierdzić, iż Chorwacja może powołać się na zapobieganie ryzyku bezkarności, aresztując I.N. i dokonując jego ekstradycji. Z uwagi na to, że ograniczenia swobody przepływu mogą być oparte na prawie karnym, nielogiczne byłoby uniemożliwienie państwu członkowskiemu powołania się na względy również mające swoje źródło w stosowaniu prawa karnego celem uzasadnienia takiego ograniczenia.

96. Stanowi to jednak zagadnienie odrębne od tego, czy przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności postępowania głównego dotychczasowe działania władz chorwackich „mogą być uzasadnione obiektywnymi względami [...], [które] są niezbędne dla ochrony interesów, jakie mają zapewnić, i [jedynie w zakresie, w jakim] cele te nie mogą być osiągnięte za pomocą mniej restrykcyjnych przepisów”¹⁰⁷.

b) Brak zasady wzajemnego zaufania w prawie EOG nie stanowi przeszkody w stosowaniu procedury wypracowanej w wyroku w sprawie Petruhhin

97. Przede wszystkim zgadzam się z przedstawioną na rozprawie argumentacją Norwegii, zgodnie z którą zasada wzajemnego zaufania, w kształcie, w jakim rozwinęła się w Unii Europejskiej od przyjęcia traktatu lizbońskiego z 2007 r., nie znajduje zastosowania w prawie EOG. Bez względu na charakter *sui generis* systemu prawnego EOG oraz bliskość relacji między państwami EFTA i państwami członkowskimi Unii, jak wynika z opisu Urząd Nadzoru EFTA przedstawionego w pkt 44 powyżej, a także niezależnie od postanowień porozumienia EOG dotyczących uprzywilejowanych

102 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie E-14/15, *Holship Norge AS przeciwko Norsk Transportarbeiderforbund* (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 238, pkt 121).

103 Wyrok z dnia 6 września 2016 r., *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

104 *Ibidem*, pkt 37.

105 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r. (C-191/16, EU:C:2018:222, pkt 47).

106 Wyrok z dnia 13 listopada 2018 r. (C-247/17, EU:C:2018:898, pkt 32). Trybunał ostrzegł również przed ryzykiem bezkarności, wypracowując swoje orzecznictwo dotyczące ograniczeń w działaniu europejskiego nakazu aresztowania oraz ryzyka narażenia na nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie. Zobacz wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Generalstaatsanwaltschaft* (Warunki pozbawienia wolności na Węgrzech) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, pkt 85, 86).

107 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r. (C-191/16, EU:C:2018:222, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

stosunków EOG z Unią, na które powołuje się Komisja, co opisuję w pkt 76 powyżej, pozostaje faktem, że zasada wzajemnego zaufania przed przyjęciem traktatu lizbońskiego była, relatywnie rzecz ujmując, w powijakach¹⁰⁸. Jak zauważa Norwegia w pkt 59 powyżej, art. 3 ust. 2 TUE nie ma odpowiednika w porozumieniu EOG.

98. Nie zgadzam się jednak z Norwegią, kiedy twierdzi, że ponieważ Trybunał w sprawie Petruhhin oparł się na odwołaniu do europejskiego nakazu aresztowania jako alternatywy dla ekstradycji, która w mniejszym stopniu ogranicza swobodę przepływu, intencją Trybunału było stwierdzenie, że odwołanie się do europejskiego nakazu aresztowania stanowi *jedyną* dopuszczalną alternatywę, na której może oprzeć się oskarżony, kiedy państwo członkowskie powołuje się na zapobieganie bezkarności jako uzasadnienie dla ograniczenia swobody przepływu.

99. Znajduje to potwierdzenie w wyroku Pesciotti, w którym – w przeciwieństwo do wyroku Petruhhin – nie odwołano się do postanowień decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania¹⁰⁹ w odniesieniu do wzajemnej współpracy (porównaj argumenty Norwegii przytoczone w pkt 57–59 powyżej). W wyroku Pesciotti nacisk położono raczej na dostępność mechanizmu, na podstawie którego oskarżony może być faktycznie skutecznie ścigany. Trybunał orzekł tam, co następuje:

„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)”¹¹⁰.

100. Uważam zatem, że w wyroku tym położono nacisk na istnienie alternatywy, która gwarantuje zapobieganie bezkarności w takim samym lub podobnym stopniu co ekstradycja. Zbadam w pkt 119–123 poniżej, czy działanie podjęte dotychczas przez Islandię spełnia to kryterium.

c) Wzajemne zaufanie a wspólny europejski system azylowy

101. Chociaż przyznaję, że zgodnie z porozumieniem w sprawie przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej jej uczestnictwo w dorobku Schengen jest jedynie częściowe (pkt 15 powyżej)¹¹¹, to jednak Chorwacji uczestniczy we wspólnym europejskim systemie azylowym. Chorwacja nie tylko uczestniczy w rozporządzeniu Dublin III¹¹² (którego skutki Trybunał rozważał w wyroku A.S.¹¹³)

108 Zobacz zarys tej kwestii w E. Brouwer, Mutual Trust and the Dublin Regulation: the Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, 9 (2013), *Utrecht Law Review*, s. 135.

109 Odnosi się to w równym stopniu do wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898), który dotyczył wniosku państwa trzeciego o wykonanie kary pozbawienia wolności wobec obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się.

110 Podkreślenie moje. Wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r., Pesciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, pkt 51).

111 Może to wkrótce ulec zmianie. Zobacz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie weryfikacji pełnego stosowania dorobku Schengen przez Chorwację COM(2019) 497 final.

112 Zobacz przypis 5 powyżej.

113 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585).

i rozporządzeniu Eurodac¹¹⁴, ale też wdrożyła i regularnie stosuje dyrektywę kwalifikacyjną¹¹⁵, dyrektywę w sprawie procedur azylowych¹¹⁶ i dyrektywę w sprawie przyjmowania¹¹⁷. Jest zatem związana art. 80 TFUE, zgodnie z którym wdrażanie wspólnej europejskiej polityki azylowej „podleg[a] zasadzie solidarności”.

102. Szerokie ramy uczestnictwa w rozporządzeniu Dublin III, *zarówno* dla państw członkowskich, *jak* i państw stowarzyszonych w ramach Schengen, takich jak Islandia, były przedmiotem analizy rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii w sprawach A.S. i Jafari¹¹⁸. Zauważyła ona, co następuje:

„Wspólny europejski system azylowy powstał w okolicznościach, w których można było racjonalnie założyć, że *wszystkie* państwa uczestniczące, *niezależnie od tego, czy były państwami członkowskimi, czy państwami trzecimi*, przestrzegały praw podstawowych, w tym praw gwarantowanych na mocy konwencji genewskiej i protokołu z 1967 r. oraz EKPC [...], jak również że państwa członkowskie mogły mieć zatem wzajemne zaufanie w tej kwestii [...] To właśnie z uwagi na tę zasadę wzajemnego zaufania prawodawca Unii przyjął [rozporządzenie Dublin II] w celu racjonalizacji rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu i zapobieżenia przeciążeniu systemu wynikającego z nałożenia na organy władzy państwowej obowiązku rozpatrzenia wielu wniosków złożonych przez tę samą osobę ubiegającą się o azyl, zwiększenia pewności prawa w zakresie ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu i w efekcie zapobieżenia zjawisku »forum shopping«, a podstawowym celem tych wszystkich względów jest przyspieszenie rozpatrywania wniosków zarówno w interesie osób ubiegających się o azyl, jak i uczestniczących państw [...]. Kwestie te dotyczą samego sedna koncepcji »przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości« [...] oraz, w szczególności, WESA, którego podstawą jest wzajemne zaufanie oraz domniemanie, iż pozostałe państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a konkretnie praw podstawowych [...]”¹¹⁹.

103. Jeśli chodzi o Islandię, w 2001 r. Wspólnota Europejska, w swoim ówczesnym kształcie, zawarła z Norwegią i Islandią porozumienie dotyczące kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w Islandii lub Norwegii¹²⁰. W konsekwencji, jak twierdziła Chorwacja i jak wskazałem to w pkt 68 powyżej, Islandia uczestniczy w rozporządzeniu Dublin III i Eurodac¹²¹, a także współpracuje z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu na podstawie umowy międzynarodowej, a jak twierdził również Urząd Nadzoru EFTA, a co wskazałem w pkt 47 powyżej, w prawie islandzkim znajduje się odwołanie do art. 15 dyrektywy kwalifikacyjnej.

104. Czynniki te, połączone z szerszym uczestnictwem Islandii w dorobku Schengen jako państwa stowarzyszonego w ramach Schengen¹²², wiążą Chorwację i Islandię obowiązkiem wzajemnego zaufania w odniesieniu do decyzji podejmowanych w obszarze wspólnej europejskiej polityki azylowej, a w szczególności rozporządzenia Dublin III.

114 Zobacz przypis 7 powyżej.

115 Zobacz przypis 7 powyżej.

116 Zobacz przypis 7 powyżej.

117 <https://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia/annex-i-transposition-ceas-national-legislation>

118 C-490/16 i C-646/16, EU:C:2017:443.

119 Podkreślenie moje. Ibidem, pkt 123. Rzecznik generalny powołał się na motywy 2, 3, 19 i 39 rozporządzenia Dublin III oraz wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865); z dnia 6 czerwca 2013 r., MA i in. (C-648/11, EU:C:2013:367); z dnia 10 grudnia 2013 r., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813). Przytoczony tekst jest fragmentem wyroku w sprawie Abdullahi, pkt 53.

120 Decyzja Rady 2001/258/WE (Dz.U. 2001, L 93, s. 38). Zobacz również art. 1 umowy przytoczonej w pkt 6 powyżej.

121 Zobacz odpowiednio przypisy 6 i 7 powyżej.

122 Wynika to przede wszystkim z umowy o uczestnictwie w dorobku Schengen, przypis 4 powyżej, i obejmuje na przykład układ z Schengen z 1985 r., przypis 21 powyżej, oraz, z zastrzeżeniem wyjątków, Konwencję wykonawczą do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej podpisaną w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., przypis 16; rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 r. określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich (Dz.U. 1999, L 72, s. 2) (obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu) (Dz.U. 2018, L 303, s. 39); rozporządzenie Rady (WE) nr 1683/95 z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.U. 1995, L 164, s. 1).

105. Należy podkreślić, że wzajemne zaufanie nie ogranicza się w orzecznictwie Trybunału do zaufania w odniesieniu do praw podstawowych osób ubiegających się o azyl oraz właściwego stosowania Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców¹²³. Rozciąga się ono na prawo Unii w bardziej ogólnym zakresie¹²⁴, zakładając tym samym, że w Islandii prawidłowo zastosowano rozporządzenie Dublin III, czy też, jak twierdził Urząd Nadzoru EFTA (pkt 47 powyżej), musi istnieć domniemanie, że Islandia dokonała trafnego rozstrzygnięcia w sprawie azylu, skoro uznała się za odpowiedzialne państwo członkowskie na podstawie rozdziału III rozporządzenia Dublin i rzeczywiście broniła tej decyzji na rozprawie (pkt 51 powyżej). Podejście to jest również spójne z priorytetami i wymogami organizacyjnymi rozporządzenia Dublin III, jak wyjaśnia rzecznik generalna E. Sharpston w opinii przywołanej w pkt 102 powyżej (racjonalizacja rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu; zapobieżenie przeciążeniu systemu; zwiększenie pewności prawa; zapobieżenie zjawisku „forum shopping”).

106. Istotnie, do tej pory Trybunał ograniczał działanie zasady wzajemnego zaufania w kontekście rozporządzenia Dublin III wyłącznie w celu zabezpieczenia praw podstawowych osób ubiegających się o azyl¹²⁵. Możliwość ograniczania zasady wzajemnego zaufania w ramach rozporządzenia Dublin III ze skutkiem w postaci pozbawienia ich tych praw byłaby aksjomatem.

107. Oznacza to, że Chorwacja ma rację, twierdząc (pkt 68 powyżej), że Islandia przestrzega przepisów Unii dotyczących azylu i ochrony międzynarodowej, a wszystkie mechanizmy współpracy działające między tymi dwoma państwami znajdują zastosowanie w ramach rozpatrzenia sprawy I.N.¹²⁶. Rodzajem wzajemnego zaufania, jaki należy uwzględnić w ocenie odpowiedzi Chorwacji udzielonej dotychczas na wnioski Islandii wbrew zasadom wypracowanym w wyroku Petruhhin, jest raczej wzajemne zaufanie w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego, a nie wzajemne zaufanie w kontekście współpracy w sprawach karnych na podstawie prawa Unii czy też rozszerzenie i rozwinięcie zasad dobrej wiary nieodłącznie związanych z porozumieniem EOG. Zgodnie z motywem 6 protokołu (nr 19) w sprawie dorobku Schengen¹²⁷ istnieje potrzeba utrzymania „uprzywilejowanych stosunków” z Islandią i Norwegią.

108. Należy dodać, że na wzajemne zaufanie, jakim Chorwacja jest zobowiązana obdarzyć Islandię, w żadnym razie nie wpływa fakt, iż I.N. uzyskał obywatelstwo islandzkie. Po pierwsze, dokumenty wydane przez Islandię, które przyznawały I.N. status uchodźcy, były nadal ważne, kiedy przekraczał on chorwacką granicę. Po drugie, I.N. nie mógł ubiegać się o azyl ani na podstawie prawa chorwackiego (zobacz pkt 35 i 67 powyżej), ani na podstawie rozporządzenia Dublin III¹²⁸, ponieważ uzyskał już status uchodźcy w państwie uczestniczącym w tym rozporządzeniu. Po trzecie, udzielenie azylu w Islandii nadal miało znaczenie dla ochrony I.N. przed zachowaniem zakazanym na mocy Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców¹²⁹ oraz zapobieżenia zjawisku „forum shopping”, co stanowi jeden z podstawowych celów rozporządzenia Dublin III¹³⁰. Po czwarte, przysługujący I.N. status uchodźcy nie został cofnięty w ramach którejś z procedur określonych w tym celu w prawie Unii¹³¹.

123 Zobacz przypis 10 powyżej. Zobacz ogólnie D. Lawunmi, *The Dublin Regulation and the Charter: an impetus for change*, w: S. Peers i in. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, Second Edition, Hart Publishing, 2020 (wydanie mające się wkrótce ukazać).

124 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 marca 2019 r. (Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 81).

125 Zobacz wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) oraz jego związek z wyrokiem ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Zobacz niedawny wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

126 Wydaje się, że Chorwacja ma rację, twierdząc, że jest, przynajmniej częściowo, związana postanowieniami rozdziału II konwencji wykonawczej do układu z Schengen (przypis 16 powyżej) dotyczącego wzajemnej pomocy w sprawach karnych. Zobacz załącznik II do aktu przystąpienia Republiki Chorwacji, przypis 20 powyżej. Islandia jest związana postanowieniami rozdziału II dotyczącego wzajemnej pomocy w sprawach karnych tej samej konwencji z uwagi na załącznik A część I, umowy o uczestnictwie w dorobku Schengen, przypis 3 powyżej.

127 Zobacz przypis 17 powyżej.

128 Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, przypis 5 powyżej, wniosek o azyl „jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie”.

129 Zobacz przypis 10 powyżej. Konwencja ta jest źródłem wykładni rozporządzenia Dublin III ze względu na jego motyw 3.

130 Zobacz opinię rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawach A.S. i Jafari, pkt 102 powyżej.

131 Zobacz dyrektywę w sprawie procedur azylowych, przypis 7 powyżej.

109. Przyznaję, że w art. 1 lit. c) pkt 3 Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców wymieniono przyjęcie nowego obywatelstwa i korzystanie z ochrony państwa, którego obywatelstwo dana osoba przyjęła, jako jedną z podstaw ustania statusu uchodźcy. Jednak w świetle celu konwencji ustanie statusu w związku z uzyskaniem obywatelstwa może mieć zastosowanie wyłącznie w sytuacji, „w której odpada podstawa przyznania statusu uchodźcy, przez co ochrona nie jest już ani potrzebna, ani uzasadniona”¹³². Jak dowodzi postępowanie główne, osobliwości zarządzania wspólnym europejskim systemem azylowym powodują, że status uchodźcy może pozostać „potrzebny” w celu zapewnienia ochrony nawet po uzyskaniu nowego obywatelstwa. To w tym kontekście należy interpretować art. 1 lit. c) pkt 3 Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, co sprzeciwia się jego literalnej wykładni. W preambule konwencji stwierdzono, że „Narody Zjednoczone niejednokrotnie wykazywały duże zaniepokojenie losem uchodźców i podejmowały wysiłki na rzecz zapewnienia im *możliwie najszerzego korzystania* z tych podstawowych praw i wolności”¹³³.

110. Wreszcie nic nie mogłoby być większym przeciwieństwem zapewnienia I.N. praw podstawowych niż pozbawienie go ochrony przyznanej mu w wyniku zastosowania przez Islandię rozporządzenia Dublin III ze względu na uzyskanie obywatelstwa islandzkiego.

d) Odnośne normy dotyczące ochrony praw podstawowych I.N.

111. Jeśli chodzi o prawa podstawowe, celem I.N. jest uniknięcie narażenia na nieludzkie i poniżające traktowanie albo karanie oraz nierzetelny proces sądowy. W odniesieniu do obu tych kwestii I.N. jest traktowany inaczej niż obywatel Chorwacji ze względu na obowiązujący na mocy chorwackiej konstytucji zakaz ekstradycji obywateli.

112. Na tym etapie pomocne może być wskazanie, że postępowanie główne stanowi przykład *nakładania się* na siebie synergii koncentrycznych kręgów obejmujących szereg omawianych organizacji międzynarodowych, ponieważ prawa materialne, które podlegają uwzględnieniu, są chronione w podobny sposób we wszystkich trzech instrumentach prawnych – EKPC, karcie i porozumieniu EOG – nawet jeśli w innych przypadkach można by je uznać za konkurencyjne. Zakaz nieludzkiego i poniżającego traktowania stanowi część wspólnego europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego.

113. Przyznaję, że Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył, że „choć Trybunał EFTA wyraził pogląd, iż postanowienia porozumienia EOG »należy interpretować w świetle praw podstawowych« w celu zwiększenia spójności między prawem EOG a prawem Unii [zob. między innymi wyrok Trybunału EFTA w sprawie E-28/15, Yankuba Jabbi (2016), pkt 81], porozumienie EOG nie obejmuje Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ani jakiegokolwiek odniesienia do innych instrumentów prawnych mających ten sam skutek takich jak konwencja”¹³⁴.

114. Jednak w kontekście postępowania głównego nie ma to po prostu znaczenia, ponieważ obowiązek sądu umawiających się państw dotyczący zbadania ryzyka narażenia na nieludzkie i poniżające traktowanie przed ekstradycją ma podstawę w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle art. 3 EKPC¹³⁵. Związek z prawem Unii i kartą wynika z faktu, że Trybunał orzekł, iż „zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania przewidziany w art. 4 karty odpowiada zakazowi zawartemu w art. 3 EKPC i w tym względzie jego treść i zakres są zgodne z art. 52 ust. 3 karty takie same jak te

132 S. Kapferer, Cancellation of Refugee Status, w: *Legal and Protection Policy Research Series*, UNHCR PPLA/2003/02, marzec 2003, s. 36, 37.

133 Podkreślenie moje. Zob. przypis 10 powyżej. Zobacz również wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 78, 81) dotyczący statusu konwencji genewskiej w prawie Unii. W pkt 108 Trybunał orzekł, że wtórne prawo Unii nie należy interpretować w ten sposób, że mogłoby ono zachęcać państwa członkowskie „do obejścia ich zobowiązań międzynarodowych wynikających z konwencji genewskiej, ograniczając prawa” wynikające z tej konwencji.

134 Orzeczenie drugiej sekcji obradującej w dniu 5 listopada 2019 r., Konkurrenten. NO A.S. przeciwko Norwegii, skarga nr 47341/15, pkt 43.

135 Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie TK i SR przeciwko Rosji (ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD002849215/15, pkt 78, 91–96).

przyznane mu tą konwencją”¹³⁶. Poziom ochrony indywidualnych praw podstawowych można rozszerzyć poprzez zwiększenie zakresu stosowania karty (na przykład być może w odniesieniu do ochrony własności na mocy karty, co znajduje odzwierciedlenie w art. 17 karty i zawartym tam wyraźnym odesłaniu do własności intelektualnej), ale w postępowaniu głównym nie pojawia się sytuacja tego rodzaju.

115. Związek z prawem EOG polega z kolei na tym, że EKPC jest dobrze ugruntowanym, ważnym źródłem prawa EOG, którego motyw 1 stanowi, iż EOG będzie budowany w oparciu o „pokój, demokrację oraz prawa człowieka”, co obejmuje związanie umawiających się stron porozumienia EOG prawami podstawowymi, jeżeli przewidują one odstępstwa od prawa EOG¹³⁷.

116. W prawie Unii, podobnie jak w świetle EKPC, zakaz ekstradycji z narażeniem na niehumanitarne lub poniżające traktowanie ma zastosowanie do każdego, niezależnie od przynależności państwowej. Odzwierciedla to słowo „nikt” zawarte w art. 19 ust. 2 karty, a przepis ten przenosi do prawa Unii zasady wypracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie art. 3 EKPC¹³⁸. W związku z tym fakt, że I.N. nie jest obywatelem państwa członkowskiego Unii, nie ma znaczenia dla wykonywania tego prawa materialnego, biorąc pod uwagę jego szeroki zakres podmiotowy. Artykuł 19 ust. 2 znajduje zastosowanie niezależnie od dyskryminacji i obywatelstwa Unii¹³⁹.

117. Jeśli chodzi o zakaz wydalenia z narażeniem na nierzetelny proces sądowy z naruszeniem art. 47 karty ze względu na systemowe nieprawidłowości, Trybunał uznał go dotychczas wyłącznie w kontekście wewnątrzeuropejskim, a ponadto jedynie w związku z europejskim nakazem aresztowania¹⁴⁰. Jednakże, jak wskazano w mojej opinii w sprawie *Minister for Justice and Equality*¹⁴¹, Europejski Trybunał Praw Człowieka zakazuje umawiającym się państwom wydalenia z ich terytoriów osób, jeżeli w państwie przeznaczenia narażone są na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu z naruszeniem art. 6 EKPC¹⁴². Uważam zatem, że zakres przedmiotowy art. 47 karty obejmuje w równym stopniu sytuację, w której każdy, niezależnie od przynależności państwowej¹⁴³, jest narażony na takie naruszenie prawa do sądu w państwie trzecim, pod warunkiem że jego przypadek jest objęty zakresem stosowania karty. Jest tak ze względu na art. 52 ust. 3 karty, który stanowi, że prawa przewidziane w karcie, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, należy interpretować w ten sam sposób, pozostawiając Unii swobodne uznanie w zakresie zapewnienia wyższego poziomu ochrony. Innymi słowy – jeżeli art. 6 EKPC wyklucza wydalenie, w sytuacji gdy dana osoba jest narażona na ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu, to tym bardziej musi to czynić art. 47 karty.

136 Wyrok Trybunału z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 67).

137 Wyrok Trybunału EFTA z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie E-14/15, *Holship Norge AS przeciwko Norsk Transportarbeiderforbund* (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 238, pkt 123).

138 Zobacz wyjaśnienia do art. 19 ust. 2 karty (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

139 Postanowienie z dnia 6 września 2017 r., *Peter Schottthöfer & Florian Steiner* (C-473/15, EU:C:2017:633). Tutaj w sentencji odniesiono się do obywatelstwa, ale w punktach ukazujących zasady prawne wywodzące się z art. 19 ust. 2 karty już nie ma takiego odniesienia. Zobacz w szczególności pkt 22, 24, 26. W pkt 24 jest odniesienie raczej do „osoby” niż do obywatela. W przedmiocie *refoulement* i art. 19 ust. 2 karty zob. wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 95).

140 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

141 (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, pkt 66).

142 Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie *Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, pkt 258).

143 Zwracam uwagę, że żaden z zakazów dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – ani ten z art. 4 porozumienia EOG, ani ten z art. 18 TFUE – nie ogranicza się do obywateli odpowiednio EOG lub Unii, art. 21 ust. 2 karty również nie ma takiego charakteru. W każdym przypadku zakaz wynika z zakresu stosowania odnośnych środków.

118. Przypadek I.N. jest objęty zakresem stosowania karty w dwojaki sposób. Po pierwsze, zarówno na mocy prawa EOG, jak i unijnego prawa dotyczącego praw podstawowych odstępstwa od swobodnego przepływu muszą być zgodne z prawami podstawowymi¹⁴⁴. Po drugie, biorąc pod uwagę, że sąd odsyłający jest zobowiązany do przestrzegania zasady wzajemnego zaufania w świetle rozporządzenia Dublin II, wszystkie odnośne przepisy rozporządzenia Dublin III, takie jak art. 3 ust. 1 i zawarty tam (dorożumiany) zakaz wielokrotnego składania wniosków o azyl, należy interpretować i stosować zgodnie z kartą¹⁴⁵.

V. Istotne okoliczności faktyczne i odpowiedzi na pytania prejudycjalne

119. Odpowiedziałem na pytania prejudycjalne w rozumieniu pkt 7 i 9 powyżej w świetle zasad prawnych określonych w części IV i następujących istotnych okoliczności faktycznych.

120. Sformułowania użyte w drugim pytaniu prejudycjalnym sugerują, że Islandia wniosła o powrót I.N. „w celu przeprowadzenia postępowania, z powodu którego złożono wniosek o ekstradycję”. Jednak odpowiedzi na pytania zadawane Islandii na rozprawie wyjaśniły, że komunikat wydany przez ambasadę Islandii w Berlinie w dniu 24 lipca 2019 r. nie zawierał takiego konkretnego wniosku (pkt 53 powyżej). Ponadto pełnomocnik Islandii stwierdził na rozprawie, że Chorwacja była zobowiązana dostarczyć Islandii posiadane przez siebie dokumenty, aby mogły one zostać przekazane niezależnemu prokuratorowi w Islandii, który następnie rozważy ściganie I.N. w tym kraju (pkt 50 powyżej). W aktach sprawy nie ma jednak żadnego materiału, który wskazywałby dokładnie, kiedy i czy rzeczywiście Islandia zwróciła się z takim wnioskiem do Chorwacji.

121. Nigdy też nie wspomniano również o tym czy spór między Chorwacją a Islandią został przekazany Wspólnemu Komitetowi utworzonemu zgodnie z art. 3 Umowy między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotyczącej kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim lub w Islandii lub Norwegii¹⁴⁶.

122. Moim zdaniem udzielenie przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie prejudycjalne i zobowiązanie Chorwacji do podjęcia aktywnych kroków w celu zwolnienia I.N. na podstawie umowy w sprawie procedury przekazywania osób byłoby zatem przedwcześnie¹⁴⁷. Jeżeli Islandia wyda nakaz aresztowania¹⁴⁸, do sądu chorwackiego będzie należała ocena, na podstawie wszystkich odnośnych materiałów dowodowych, czy to, co proponuje Islandia, stanowi gwarancję zapobieżenia bezkarności, która jest równoważna ekstradycji, co stanowi kryterium w wyroku w sprawie Petruhhin (pkt 99 i 100 powyżej). W związku z powyższym ograniczam swoje uwagi w odniesieniu do umowy w sprawie procedury przekazywania osób do stwierdzenia, że na pierwszy rzut oka taka gwarancja jest zapewniona, i wbrew argumentom Norwegii (pkt 57–59 powyżej) nie zmniejsza jej brak wyraźnego odniesienia do wzajemnego zaufania, ponieważ rygor porozumienia wynikającego z umowy w sprawie procedury przekazywania osób ma szerokie podstawy w innych postanowieniach¹⁴⁹.

144 Zobacz odpowiednio wyrok Trybunału EFTA z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie E-14/15, *Holship Norge AS przeciwko Norsk Transportarbeiderforbund* (*Report of the EFTA Court*, 2016, s. 238, pkt 123) oraz wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., *Global Starnet*, C-322/16 (EU:C:2017:985, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

145 Wyrok z dnia 19 marca 2019 r., *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 78). Ponieważ I.N. nie jest obywatelem Unii i decyzja ramowa w sprawie ENA (przypis 34 powyżej) nie ma tu zastosowania, nie można transponować do postępowania głównego podstawy zastosowania karty przyjętej przez Trybunał w wyroku z dnia 6 września 2016 r., *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630).

146 Przypis 6 powyżej. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., *E* (C-240/17, EU:C:EU:C:2018:8). Artykuł 3 umowy o uczestnictwie w dorobku Schengen (przypis 4) i utworzony w nim Komitet Mieszany mogą mieć również znaczenie dla sprawy.

147 Zobacz przypis 8 powyżej.

148 Zobacz wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r., *Pisciotti* (C-191/16, EU:C:2018:222, pkt 55). W wyroku tym Trybunał uznał za istotny fakt, że władze państwa członkowskiego nigdy nie wydały europejskiego nakazu aresztowania.

149 Są to na przykład motywy pierwszy, trzeci, ósmy, art. 1 oraz ograniczone podstawy odmowy wykonywania zawarte w art. 4 w połączeniu z całościowym podobieństwem do europejskiego nakazu aresztowania. Zobacz umowa w sprawie procedury przekazywania osób, przypis 8 powyżej.

123. Jednocześnie moja odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne w żadnym razie nie daje sądom chorwackim zielonego światła na podważenie decyzji Islandii w sprawie udzielenia I.N. azylu z dnia 11 czerwca 2015 r. (nawet jeśli sądy chorwackie dokonują oceny warunków panujących w Rosji przy uwzględnieniu aktualnych okoliczności, a nie tych przeważających w 2015 r.) z uwagi na obowiązek wzajemnego zaufania obowiązujący między Islandią a Chorwacją na podstawie ich uczestnictwa we wspólnym europejskim systemie azylowym i bardziej szczegółowo w rozporządzeniu Dublin III¹⁵⁰.

VI. Wnioski

124. W związku z powyższym proponuję udzielić następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Vrhovni sud (sąd najwyższy, Chorwacja):

- „1. W okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym art. 4 i 36 porozumienia EOG należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie Unii Europejskiej, które decyduje o ekstradycji do państwa trzeciego obywatela państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, ale będącego obywatelem państwa stowarzyszonego w ramach Schengen, zobowiązane jest poinformować o wniosku o ekstradycję państwo stowarzyszone w ramach Schengen. Ponadto owo państwo członkowskie jest zobowiązane przekazywać państwu stowarzyszonemu w ramach Schengen wszelkie posiadane przez siebie materiały, które mogą być pomocne temu państwu stowarzyszonemu w podjęciu decyzji o ewentualnym ściganiu danego obywatela i dążeniu do jego powrotu do państwa stowarzyszonego w ramach Schengen. Ponadto, ze względu na obowiązek wzajemnego zaufania wynikający z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, władze państwa członkowskiego, w tym jego sądy, nie mogą w żaden sposób działać w sposób niespójny z decyzją państwa stowarzyszonego w ramach Schengen o udzieleniu azylu poprzedzającą nabycie obywatelstwa tego stowarzyszonego państwa. Ma to zastosowanie przy ocenie ryzyka narażenia obywatela państwa stowarzyszonego w ramach Schengen na nieludzkie i poniżające traktowanie i na rażące naruszenie prawa do sądu w dacie postępowania prowadzonego przez to państwo członkowskie w przypadku jego esktradycji do państwa trzeciego.
2. W okolicznościach, w których państwo stowarzyszone w ramach Schengen nie skierowało jeszcze wniosku o ekstradycję, na państwie członkowskim nie spoczywa czynny obowiązek przekazania obywatela państwa stowarzyszonego w ramach Schengen na podstawie umowy między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie procedury przekazywania osób pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią. W przypadku złożenia wniosku o ekstradycję do sądów państwa członkowskiego będzie należało ustalenie, czy, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, wniosek o ekstradycję zapewnia gwarancje zabezpieczające przed bezkarnością równoważne ekstradycji do państwa trzeciego przy jednoczesnym ich związaniu obowiązkiem działania w sposób spójny z wcześniejszą decyzją o udzieleniu azylu podjętą przez państwo stowarzyszone w ramach Schengen.

¹⁵⁰ Zobacz przypis 6 powyżej.