



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 4 maja 2017 r.¹

Sprawa C-18/16

K. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy)]

Polityka azylowa – Normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 9 – Zatrzymanie – Artykuł 8 ust. 3 lit. a) i b) – Ustalenie tożsamości lub obywatelstwa – Uzyskanie informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 6 i 52 – Proporcjonalność

1. Niniejszym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy) zwraca się do Trybunału o kontrolę ważności art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową². Sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy wspomniane przepisy są zgodne z prawem do wolności i bezpieczeństwa osobistego, zagwarantowanego w art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³. Zagadnienie to zostało przedstawione w kontekście sporu dotyczącego decyzji z dnia 17 grudnia 2015 r. o zatrzymaniu w Niderlandach K., osoby ubiegającej się o udzielenie azylu, zatrzymanej w porcie lotniczym Schiphol w związku z posługiwaniem się fałszywym paszportem w trakcie podróży do Zjednoczonego Królestwa.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 96) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie przyjmowania”).

3 Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”).

Prawo międzynarodowe

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców

2. Artykuł 31 ust. 1 konwencji genewskiej⁴ zakazuje nakładania kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, i którzy weszli lub przebywają na terytorium tych państw bez zezwolenia, pod warunkiem, że zgłoszą się oni bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu. Artykuł 31 ust. 2 zakazuje nakładania na poruszanie się uchodźców ograniczeń, poza tymi, które są niezbędne. Ograniczenia takie mogą być stosowane tylko dopóty, dopóki status tych uchodźców w państwie nie zostanie uregulowany lub nie zostaną oni przyjęci w innym państwie.

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

3. Artykuł 5 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵ gwarantuje prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Prawo to jest obwarowane szeregiem wyjątków określonych między innymi w art. 5 ust. 1, przy czym każdy z nich musi być stosowany „w trybie ustalonym przez prawo”. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest kwestia, czy w odniesieniu do prawa do wolności istnieją podstawy do zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. f), który ma zastosowanie w przypadkach „zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję”.

4. Aby ingerencja w prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego na podstawie wyjątków wymienionych w art. 5 ust. 1 lit. a)–f) była uprawniona, musi ona być zgodna z gwarancjami określonymi w art. 5 ust. 2–5 EKPC. W przypadku osoby wnioskującej o udzielenie azylu jedną z tych gwarancji jest niezwłoczne poinformowanie o przyczynach zatrzymania; prawo do bezzwłocznego odwołania się do sądu władnego zarządzić zwolnienie (jeżeli zatrzymanie jest niezgodne z prawem); oraz prawo do odszkodowania w przypadku naruszenia przepisów art. 5 EKPC⁶.

Prawo Unii

Karta

5. Artykuł 6 karty odpowiada art. 5 ust. 1 EKPC. W myśl tego postanowienia „każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”.

⁴ Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. [*Receuil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545, (1954)], uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”). Protokół pozostaje bez znaczenia dla potrzeb udzielenia odpowiedzi na pytania postawione w ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

⁵ Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

⁶ Zobacz odpowiednio art. 5 ust. 2, 4 i 5. Artykuł 5 ust. 3 dotyczy osób zatrzymanych lub aresztowanych zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 lit. c) jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnienia takiego czynu. Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) orzekł, że przepis ten ma zastosowanie tylko w kontekście postępowania karnego (zob. wyrok z dnia 31 lipca 2000 r., *Jėčius przeciwko Litwie*, CE:ECHR:2000:0731JUD003457897, pkt 50). Z postanowienia odsyłającego w oczywisty sposób wynika, że zatrzymanie K. nie ma związku z postępowaniem karnym (zob. pkt 24–28 poniżej). W związku z powyższym zarówno art. 5 ust. 1 lit. c), jak i art. 5 ust. 3 pozostają bez znaczenia w niniejszej sprawie.

6. Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, stanowi:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

2. Prawa uznane w niniejszej karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[...]

7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich”.

Dyrektywa w sprawie powrotów

7. Dyrektywa 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁷ ma na celu ustanowienie zbioru zasad horyzontalnych mających zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w państwie członkowskim⁸. Zgodnie z art. 1 dyrektywa „określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

8. Artykuł 2 ust. 1 stanowi, że dyrektywa w sprawie powrotów ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 dyrektywy „obywatel państwa trzeciego” oznacza „każdą osobę niebędącą obywatelem Unii w znaczeniu [art. 20 ust. 1 TFUE] i niebędącą osobą korzystającą z do swobodnego przemieszczania się [na gruncie prawa Unii], określoną w art. 2 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen”⁹. W myśl art. 3 ust. 4 „decyzja nakazująca powrót” oznacza „decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu”.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 348, s. 98) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie powrotów”).

⁸ Motyw 5.

⁹ Kategorie osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii Europejskiej dla celów art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów zostały określone w art. 2 pkt 5 rozporządzenia (WE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1). Akt ten uchylił i zastąpił przepisy rozporządzenia (WE) nr 562/2006, które stanowiło wcześniejszą wersję kodeksu. Kategorie te obejmują obywateli Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE oraz obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się. Obejmują one także obywateli państw trzecich i członków ich rodzin, którzy na mocy porozumień pomiędzy Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a tymi państwami trzecimi, z drugiej strony, korzystają z takich samych praw do swobodnego przemieszczania się jak obywatele Unii (państwami tymi są Islandia, Liechtenstein, Norwegia oraz Szwajcaria).

Dyrektywa w sprawie kwalifikacji

9. Dyrektywa 2011/95/UE¹⁰ określa normy dotyczące kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej¹¹. Zgodnie z art. 2 lit. h) wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej oznacza „wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, a który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i mogący stanowić przedmiot osobnego wniosku”.

10. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 na wyżej wymienione elementy składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz „wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej”. Artykuł 4 ust. 3 stanowi, że ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest przeprowadzana indywidualnie dla każdego przypadku i obejmuje: istotne fakty odnoszące się do kraju pochodzenia w momencie podejmowania decyzji w sprawie wniosku; odpowiednie oświadczenia i dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę; indywidualną sytuację i osobiste uwarunkowania wnioskodawcy, w tym takie czynniki, jak jego przeszłość, płeć i wiek¹². W tym względzie motyw 22 stanowi, że „konsultacje z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców mogą dostarczyć państwom członkowskim cennych wskazówek podczas określania statusu uchodźcy”.

11. W art. 12 wymienione zostały podstawy wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy. Skutkiem zastosowania tychże podstaw jest pozbawienie wnioskodawcy ochrony wynikającej ze statusu uchodźcy. Stanowią one zatem wyjątek od prawa do azylu w odniesieniu do osoby, która w innym przypadku korzystałaby z zakresu tejże ochrony¹³.

Dyrektywa w sprawie procedur

12. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej¹⁴, wnioskodawcom należy zezwolić na pozostawanie w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosków o udzielenie tejże ochrony.

13. Artykuł 10 określa wymogi dotyczące rozpatrywania wniosków. Wymogi te obejmują konieczność ustalenia najpierw, czy wnioskodawców można zakwalifikować jako uchodźców, a jeśli nie, czy wnioskodawcy kwalifikują się do objęcia ich ochroną uzupełniająca; zapewnienie odpowiedniego rozpatrzenia wniosku; oraz zapewnienie, aby wnioski były rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie¹⁵.

10 Na podstawie art. 1 dyrektywy 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 (Dz.U. 2011, L 337, s. 9) (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikacji”).

11 Artykuł 1.

12 Zobacz odpowiednio art. 4 ust. 3 lit. a), b) i c).

13 Nie wymieniałam poszczególnych podstaw, gdyż znaczenie w niniejszej sprawie ma jedynie pojęcie wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy.

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur”).

15 Zobacz w szczególności art. 10 ust. 2 i 3 lit. a).

14. Zgodnie z art. 13 państwa członkowskie nakładają na wnioskodawców obowiązek współpracy z właściwymi organami w celu ustalenia ich tożsamości oraz innych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

15. Artykuł 24 przewiduje szczególne gwarancje dla określonych kategorii wnioskodawców, natomiast sytuacja małoletnich bez opieki została uregulowana w art. 25.

16. Artykuł 26 ust. 1 odzwierciedla art. 31 konwencji genewskiej w zakresie ogólnej zasady, że państwom członkowskim zabrania się zatrzymania danej osoby wyłącznie na podstawie faktu, że jest ona obywatelem państwa trzeciego składającego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trakcie toczącego się postępowania w sprawie wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca zostanie zatrzymany, podstawy i warunki jego zatrzymania oraz przysługujące mu gwarancje muszą być zgodne z przepisami dyrektywy w sprawie przyjmowania.

17. Zgodnie z art. 33 dyrektywy w sprawie procedur państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny w określonych okolicznościach, w tym jeżeli inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej w sposób określony w art. 33 ust. 2 lit. a).

Dyrektywa w sprawie przyjmowania

18. Motywy dyrektywy w sprawie przyjmowania zawierają następujące stwierdzenia:

- Wspólna polityka azylowa, łącznie ze wspólnym europejskim systemem azylowym, jest integralną częścią celu Unii Europejskiej, jakim jest stopniowe ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, otwartej dla wszystkich, którzy zmuszeni okolicznościami słusznie szukają ochrony w Unii¹⁶.
- Wspólny europejski system azylowy opiera się na pełnym stosowaniu konwencji genewskiej¹⁷.
- W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie przyjmowania państwa członkowskie związane są zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, których są stronami¹⁸.
- Zatrzymywanie wnioskodawców powinno być zgodne z podstawową zasadą, według której osoba nie powinna zostać zatrzymana wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej, w szczególności zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi państw członkowskich oraz z art. 31 konwencji genewskiej. Zatrzymanie wnioskodawców powinno być możliwe jedynie w jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach, określonych w niniejszej dyrektywie, przy czym zarówno sposób, jak i cel zatrzymania muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności. W przypadku zatrzymania wnioskodawcy powinien on mieć skuteczny dostęp do koniecznych gwarancji procesowych, takich jak możliwość odwołania się do krajowego organu sądowego¹⁹.
- Jeżeli chodzi o postępowania administracyjne dotyczące powodów zatrzymania, kryterium „należytej staranności” wymaga przynajmniej, aby państwa członkowskie podejmowały konkretne i użyteczne kroki pozwalające maksymalnie skrócić czas weryfikowania powodów zatrzymania oraz aby istniały

¹⁶ Motyw 2.

¹⁷ Motyw 3.

¹⁸ Motyw 10.

¹⁹ Motyw 15.

realne szanse, że taka weryfikacja może z powodzeniem nastąpić w możliwie najkrótszym czasie. Zatrzymanie nie może przekraczać czasu racjonalnie potrzebnego na zakończenie odnośnych postępowań²⁰.

- W celu lepszej ochrony nietykalności fizycznej i psychicznej wnioskodawcy zatrzymanie go powinno być ostatecznością i może mieć miejsce jedynie, gdy należycie przeanalizowano użycie wszelkich alternatywnych środków niepolegających na pozbawieniu wolności. Środki alternatywne wobec zatrzymania muszą zapewniać poszanowanie podstawowych praw człowieka²¹.
- Dyrektywa w sprawie przyjmowania nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w karcie²².

19. Artykuł 2 lit. a) dyrektywy w sprawie przyjmowania odsyła do definicji „wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” zawartej w dyrektywie w sprawie kwalifikacji. „Wnioskodawca” został określony w art. 2 lit. b) jako „obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja”²³. Artykuł 2 lit. h) określa „zatrzymanie” jako „umieszczenie wnioskodawcy przez państwo członkowskie w określonym miejscu, gdzie wnioskodawca jest pozbawiony swobody przemieszczania się”.

20. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywę stosuje się do „wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, tak długo jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na jego terytorium jako wnioskodawcy, a także do członków ich rodzin, jeżeli są oni objęci takim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem krajowym.

21. Zgodnie z art. 8:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że jest ona wnioskodawcą zgodnie z dyrektywą [w sprawie procedur].

2. W przypadkach gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

- a) w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa;
- b) w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy;

[...]

Powody zatrzymania są określane w prawie krajowym.

[...]”.

²⁰ Motyw 16.

²¹ Motyw 20.

²² Motyw 35.

²³ Tą samą definicją posługuje się art. 2 lit. i) dyrektywy w sprawie kwalifikacji oraz art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie procedur.

22. Artykuł 9 zawiera określone gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców. Obejmują one następujące wymogi:

- zatrzymanie stosuje się wobec wnioskodawców na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3 (art. 9 ust. 1);
- decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez właściwe organy; w nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania (art. 9 ust. 2);
- zgodnie z art. 9 ust. 3 państwa członkowskie zapewniają szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania;
- zatrzymani wnioskodawcy są natychmiast informowani na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania oraz o procedurach zaskarżenia takiego nakazu (art. 9 ust. 4);
- zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy (art. 9 ust. 5); oraz
- wnioskodawcom należy zapewnić dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego w celu złożenia odwołania w zakresie przewidzianym w art. 9 ust. 3 (art. 9 ust. 6 i 7)

Prawo krajowe

23. Artykuł 59 ust. 1 lit. a) i b) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „Vw”) stanowi:

„1. Cudzoziemiec przebywający legalnie na podstawie art. 8 lit. f) [...],[²⁴] w zakresie, w jakim dotyczy to wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy (udzielenie azylu), może zostać zatrzymany przez ministra [właściwego do spraw bezpieczeństwa i sprawiedliwości], jeżeli:

- a) środek detencyjny jest konieczny w celu ustalenia tożsamości lub obywatelstwa cudzoziemca;
- b) zastosowanie środka detencyjnego jest konieczne w celu zgromadzenia danych niezbędnych do oceny wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy [...], a w szczególności oceny ryzyka ucieczki;

[...]

2. Środka detencyjnego na podstawie ust. 1 lit. a), b) [...] nie stosuje się przez czas przekraczający cztery tygodnie [...].”

24 Z treści postanowienia odsyłającego zdaje się wynikać, iż na podstawie art. 8 lit. f) Vw obywatela państwa trzeciego składającego wniosek o udzielenie azylu uważa się za legalnie przebywającego na terytorium Niderlandów w okresie, gdy toczy się postępowanie w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt, w związku z czym – na podstawie jego wniosku (lub postanowienia sądu) – jego wydalenie zostaje odroczone do momentu podjęcia decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

24. Postępowanie główne dotyczy K. (zwanego dalej „skarżącym”), będącego obywatelem Iranu. Przybył on do portu lotniczego Amsterdam Schiphol (Niderlandy) w dniu 30 listopada 2015 r. lotem z Wiednia (Austria). Miał on zamiar kontynuowania swojej podróży tego samego dnia do Edynburga (Zjednoczone Królestwo). Podczas kontroli dokumentów przed wejściem na pokład samolotu lecącego do Edynburga powstało podejrzenie, że posługiwał się on fałszywym paszportem. Bardziej szczegółowa kontrola dokumentu potwierdziła podejrzenie, że ów paszport był faktycznie fałszywy.

25. K. został umieszczony w areszcie tymczasowym, a przeciwko niemu zostało wszczęte postępowanie karne w związku z posługiwaniem się fałszywym paszportem, który został przedstawiony organom niderlandzkim. Sąd odsyłający stwierdził, że nic nie wskazuje, iż zastosowanie środka detencyjnego miało na celu uniemożliwienie nielegalnego wjazdu skarżącego na terytorium Niderlandów. Przeciwnie, jego pierwotne aresztowanie było związane z podejrzeniem popełnienia czynu (lub czynów) zabronionego. Dokładny charakter zarzutu (zarzutów) przeciwko skarżącemu nie został określony w postanowieniu odsyłającym. Niemniej sąd odsyłający wyjaśnił, że postępowanie karne opiera się na następujących przesłankach: nielegalny wjazd na terytorium Niderlandów; naruszenie przepisów odnoszących się do cudzoziemców; brak współpracy lub niewystarczająca współpraca przy określaniu tożsamości i obywatelstwa; niewykazanie konieczności wyzbycia się dokumentów podróży i tożsamości; oraz posługiwanie się dokumentami nieprawdziwymi lub sfalszowanymi. Przyczyny te zostały określone jako „czyny istotnej wagi”. Przytoczono także „czyny mniejszej wagi” w odniesieniu do K.: niewywiązanie się z jednego lub szeregu innych obowiązków ustanowionych w rozdziale 4 Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia w sprawie cudzoziemców z 2000 r.); brak stałego miejsca zamieszkania i zameldowania; brak wystarczających środków utrzymania; podejrzenie popełnienia czynu zabronionego lub skazanie za niego.

26. Przebywając w areszcie K., poinformował organy, że zamierza złożyć wniosek o udzielenie azylu w Niderlandach, ze względu na to, że w Iranie obawia się o swoje życie. Według jego relacji wniosek został złożony w dniu 9 grudnia 2015 r.

27. W dniu 15 grudnia 2015 r. krajowy sąd karny orzekł niedopuszczalność ścigania K. Wydaje się, iż właściwe organy odstąpiły od ścigania go²⁵. W dniu 16 grudnia 2015 r. prokurator wydał „zarządzenie o niezwłocznym zwolnieniu z aresztu”, na mocy którego K. został zwolniony z aresztu. W dniu 17 grudnia K. złożył formalny wniosek o udzielenie azylu. W tym samym dniu K. został umieszczony w ośrodku detencyjnym na podstawie art. 59b ust. 1 lit. a) i b) Vw („decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego”).

28. Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego opiera się na dwóch podstawach. Po pierwsze, środek detencyjny jest konieczny do ustalenia tożsamości lub obywatelstwa wnioskodawcy²⁶; po drugie, jest konieczny w celu zgromadzenia danych niezbędnych do oceny wniosku o udzielenie azylu. W szczególności uznano, iż zachodzi ryzyko ucieczki K.²⁷.

29. W dniu 17 grudnia 2015 r. K. wniósł skargę na środek detencyjny i jednocześnie zwrócił się o przyznanie odszkodowania. K. podnosi, iż w świetle wyroku Trybunału w sprawie N²⁸, jego zatrzymanie jest sprzeczne z art. 5 EKPC, podobnie jak sprzeczne z tym postanowieniem są przepisy art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania oraz art. 6 karty.

²⁵ Po zbadaniu akt krajowych, wydaje się, iż orzeczenie o „niedopuszczalności” zostało wydane z uwagi na złożenie przez K. wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Organy niderlandzkie potraktowały go zatem jako osobę podlegającą ochronie na podstawie konwencji genewskiej, w szczególności na podstawie jej art. 31.

²⁶ Artykuł 59b ust. 1 lit. a) Vw.

²⁷ Artykuł 59b ust. 1 lit. b) Vw.

²⁸ Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

30. Sąd odsyłający poczynił następujące uwagi. Po pierwsze, wobec K. nie wydano decyzji nakazującej powrót. Po drugie, art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur określa podstawową zasadę, że wnioskodawcy (w rozumieniu ww. dyrektywy) należy zezwolić na pozostawanie w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu wydania decyzji w przedmiocie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tym samym nie można uznać, iż osoba taka nielegalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy w sprawie powrotów. Po trzecie, zarówno dyrektywa w sprawie procedur, jak i prawo krajowe zdają się stać na przeszkodzie wydaleniu wnioskodawcy w takich okolicznościach. Po czwarte, stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku ETPC w przedmiocie wykładni art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC w sprawie *Nabil i in. przeciwko Węgrom*²⁹. Po piąte, zatrzymanie w oparciu o podstawy określone w art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie powrotów (zwanymi dalej „spornymi przepisami”) zdają się nie być ukierunkowane na wydalenie obywatela państwa trzeciego. Zdaniem sądu odsyłającego przedstawione stanowisko byłoby niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC. Uważa on zatem za konieczne zbadanie ważności art. 8 ust. 3 lit. a) i b) wyżej wymienionej dyrektywy.

31. Sąd odsyłający jest świadomy, iż z wyroku *Foto-Frost*³⁰ wynika, że sądy krajowe nie są uprawnione do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Unii. W związku z powyższym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 8 ust. 3 lit. a) i b) [dyrektywy w sprawie przyjmowania] jest zgodny z art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej:

- 1) w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego został zatrzymany na podstawie art. 8 ust. 3 lit. a) i b) [dyrektywy w sprawie przyjmowania] i na podstawie art. 9 [dyrektywy w sprawie procedur] przysługuje mu prawo do pozostania w państwie członkowskim dopóki w przedmiocie jego wniosku o udzielenie azylu nie zostanie wydana decyzja w pierwszej instancji; oraz
- 2) w świetle Wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303/02, s. 17), zgodnie z którymi prawnie nałożone ograniczenia praw przewidzianych w art. 6 karty nie mogą wykraczać poza ramy dozwolone przez [EKPC] w treści art. 5 ust. 1 lit. f) i przy uwzględnieniu wykładni tego ostatniego postanowienia dokonanej przez [ETPC], w szczególności w wyroku [w sprawie *Nabil*], zgodnie z którą zatrzymanie osoby występującej z wnioskiem o udzielenie azylu jest sprzeczne z wyżej wymienionym postanowieniem EKPC, o ile zatrzymanie to nie zostało nakazane do celów wydalenia?”.

32. Uwagi na piśmie w niniejszej sprawie przedstawiły Belgia, Estonia, Irlandia i Niderlandy, a także Rada, Parlament i Komisja. Do Trybunału nie zwrócono się o przeprowadzenie rozprawy w związku z czym rozprawa się nie odbyła.

²⁹ Wyrok z dnia 22 września 2015 r., CE:ECHR:2015:0922JUD006211612 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie *Nabil*”).

³⁰ Wyrok z dnia 22 października 1987 r., 314/85, EU:C:1987:452, pkt 15, 16.

Ocena

Dopuszczalność

33. Parlament twierdzi, iż pytanie sądu odsyłającego jest niedopuszczalne. Podnosi on, iż przyczyny, dla których postanowiono wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są w istocie tożsame z zagadnieniami podniesionymi przez Raad van State w sprawie *N*³¹. W istocie, wobec wnioskodawcy w tej sprawie wydano decyzję nakazującą powrót, natomiast wobec K. takiej decyzji nie wydano. Parlament twierdzi, że zagadnienia przedstawione w postanowieniu odsyłającym pozostają bez znaczenia dla ustalenia, czy sporne przepisy są zgodne z kartą.

34. Nie podzielam tego poglądu z następujących powodów.

35. Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku powzięcia przez sąd krajowy wątpliwości w przedmiocie ważności aktu prawa Unii, ciąży na nim obowiązek zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym³². Po drugie, jeżeli przed sądem krajowym podniesiona została kwestia ważności aktu prawa Unii, do tego sądu należy ocena, czy rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania orzeczenia i czy w konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w tym zakresie. W konsekwencji, jeżeli pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ważności przepisu prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy wyłącznie wtedy, gdy w szczególności oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności normy prawa Unii, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub z przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub gdy problem jest hipotetyczny³³.

36. Po trzecie, sąd odsyłający wyjaśnia w punkcie pierwszym postanowienia odsyłającego zawierającego uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że w przypadku nieważności spornych przepisów brak jest podstaw prawnych do zatrzymania K., w związku z czym jego skargę należy uznać za zasadną. Rozstrzygnięcie niniejszego postępowania jest również istotne w kontekście jego wniosku o odszkodowanie z tytułu, jak twierdzi, niezgodnego z prawem zatrzymania. Jest zatem oczywiste, że kwestia ważności spornych przepisów ma bezpośrednie znaczenie dla postępowania zawisłego przed sądem krajowym.

37. Po czwarte, art. 6 ust. 3 TUE potwierdza, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. W tym względzie z wyjaśnień dotyczących karty jasno wynika, że prawa przewidziane w art. 6 karty odpowiadają prawom zagwarantowanym na mocy art. 5 EKPC³⁴. Tym samym, jeżeli sporne przepisy nie są zgodne z kartą interpretowaną w świetle EKPC, to nie mogą one być ważne; w związku z czym zatrzymanie K. na podstawie przepisów krajowych wdrażających art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania również nie może być zgodne z prawem.

38. Po piąte, sąd odsyłający zwraca się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zasadniczo z tej przyczyny, że rozumie on wyrok ETPC w sprawie *Nabil* w ten sposób, że możliwość zatrzymywania osób (w tym osób ubiegających się o azyl) jest uzasadniona tylko w kontekście trwającego postępowania w sprawie wydalenia. W ocenie sądu odsyłającego art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur stoi na przeszkodzie wydaleniu osoby ubiegającej się o azyl w czasie, gdy toczy się postępowanie w sprawie

31 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

32 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., *IATA i ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 30, 31.

33 Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

34 Artykuł 6 ust. 1 TUE i art. 52 ust. 7 karty. Zobacz także wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) (zwane dalej „wyjaśnieniami”).

jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podkreśla on, iż wobec K. nie została wydana decyzja nakazująca powrót w rozumieniu dyrektywy w sprawie powrotów. Sąd odsyłający stwierdza, że jego zatrzymanie na podstawie spornych przepisów nie opiera się na powodach związanych z jego wydaleniem z terytorium Unii.

39. Mając na względzie, iż prawa zawarte w art. 6 karty są jednocześnie prawami zagwarantowanymi w art. 5 EKPC, a zgodnie z art. 52 ust. 3 karty owe prawa mają takie samo znaczenie i zakres³⁵, uważam za konieczne przeprowadzenie analizy orzeczenia ETPC w sprawie Nabil w celu dokonania oceny, czy sprawa ta rzutuje na wykładnię i ważność art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania. Jest oczywiste, iż ocena ta dokonywana jest na gruncie okoliczności przedstawionych w postanowieniu odsyłającym, jak również w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Odpowiedź Trybunału będzie rozstrzygająca dla zagadnienia leżącego u podstaw postępowania głównego – czy zatrzymanie K. było zgodne z prawem. Pytanie przedłożone przez sąd odsyłający nie jest bynajmniej oczywiście hipotetyczne. Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Uwagi wstępne

40. W art. 78 ust. 1 TFUE wyjaśniono, że wspólna polityka w dziedzinie azylu musi być zgodna z konwencją genewską, jak również z innymi odpowiednimi traktatami. Zgodnie z art. 78 ust. 2 lit. c) i f) TFUE prawodawca Unii uprawniony jest do przyjmowania środków w ramach tego systemu, obejmujące m.in. „normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl [...]”.

41. Artykuł 31 konwencji genewskiej zakazuje nakładania kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo. Zasada ta ma zastosowanie w sytuacji, gdy uchodźcy wjechali lub są już obecni, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu. Wytyczne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o azyl³⁶ stanowią, że „zatrzymanie w kontekście migracji ani nie jest zabronione jako takie przez prawo międzynarodowe, ani też prawo do wolności nie jest bezwzględne”. Wytyczne określają następujące zasady ogólne: zatrzymanie w tym kontekście (i) musi być dopuszczalne na podstawie przepisów ustawowych i zgodne z nimi; (ii) nie może być arbitralne oraz musi opierać się na ocenie konkretnych okoliczności związanych z zainteresowaną osobą; (iii) może być stosowane jako środek ostateczny oraz może być uzasadnione wyłącznie zgodnym z prawem celem, w tym w celu dokonania wstępnej weryfikacji tożsamości oraz uzyskania informacji na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe; oraz (iv) musi być proporcjonalne³⁷.

42. W wyroku w sprawie N. Trybunał nawiązał do wcześniejszej wersji tych wytycznych³⁸. W sprawie tej wnioskodawca został zatrzymany na podstawie art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy w sprawie przyjmowania (ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego). Po oddaleniu wcześniej złożonego wniosku o udzielenie azylu wobec wnioskodawcy została wydana decyzja nakazująca powrót (czyli decyzja nakazująca opuszczenie terytorium Unii Europejskiej) wraz

35 Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 6 – Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, s. 19 wyjaśnień.

36 Wytyczne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o azyl oraz alternatyw dla zatrzymywania, ogłoszone przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, w brzmieniu z 2012 r. (zwane dalej „wytycznymi UNHCR w sprawie zatrzymywania”).

37 Zobacz Sprawozdanie dla Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych przygotowane przez Grupę Roboczą ds. arbitralnych zatrzymań, opublikowane dnia 4 maja 2015 r., „Wytyczne nr 21”. Środki szczególne dla osób niebędących obywatelami, w tym migrantów niezależnie od ich statusu migracyjnego, osób ubiegających się o azyl, uchodźców i bezpaństwowców”.

38 Wytyczne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o azyl z dnia 26 lutego 1999 r.

z zakazem ponownego wjazdu przez okres 10 lat. Środki te zostały zastosowane na podstawie przepisów krajowych wdrażających dyrektywę w sprawie powrotów³⁹. Dodatkowo w chwili skierowania jego sprawy do Trybunału w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym N. faktycznie pozostawał w ośrodku detencyjnym.

43. K. znalazł się w zasadniczo odmiennym położeniu. Nie jest sporne, iż jego zatrzymanie stanowiło formę pozbawienia wolności⁴⁰. Podstawą zastosowania zatrzymania w jego przypadku był jednak art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania. Sąd odsyłający nie wskazuje iż w jego przypadku stosowane były środki na podstawie dyrektywy w sprawie powrotów. Nie została wydana wobec niego decyzja nakazująca powrót ani zakaz wjazdu; w związku z powyższym, nie odstępowano od żadnego z wyżej wymienionych środków w czasie oczekiwania na rozstrzygnięcie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

44. Mimo to uważam, iż Trybunał powinien zastosować tę samą metodologię w niniejszej sprawie jak w sprawie N. Tym samym, badanie powinno zostać przeprowadzone wyłącznie w świetle praw podstawowych zagwarantowanych w karcie⁴¹.

Ważność w świetle art. 52 ust. 1 karty

45. Wszyscy uczestnicy postępowania, którzy przedstawili Trybunałowi uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu – z wyjątkiem jednakże K. – pozostają zgodni, iż nie ma żadnych wątpliwości w przedmiocie ważności art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania.

46. Jestem tego samego zdania.

47. Według postanowienia odsyłającego skarżący został najpierw zatrzymany w związku z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego. Motyw 17 dyrektywy w sprawie przyjmowania stanowi, że powody zatrzymania wymienione w art. 8 ust. 3 lit. a) i b) pozostają bez uszczerbku dla innych powodów zatrzymania – w tym powodów zatrzymania w ramach postępowania karnego. Tym samym, pierwotne zatrzymanie strony skarżącej w Niderlandach na tej podstawie, że podejrzewano go o popełnienie czynu zabronionego – przedstawienie fałszywego paszportu – nie jest sporne w niniejszym postępowaniu.

48. Po stwierdzeniu niedopuszczalności ścigania K. został zatrzymany w związku z jego wnioskiem o udzielenie azylu. Pozostaje bezsporne, że jego odosobnienie stanowi zatrzymanie w rozumieniu dyrektywy w sprawie przyjmowania⁴². Organy niderlandzkie podały dwa powody zatrzymania K.: po pierwsze, w celu ustalenia jego tożsamości lub obywatelstwa; po drugie, jego zatrzymanie było konieczne w celu uzyskania informacji, na których opierał się jego wniosek, przy czym istniało ryzyko jego ucieczki.

³⁹ Wobec toczącego się postępowania w sprawie wniosku N. o udzielenie azylu, odstąpiono od wydalenia go z Niderlandów na podstawie prawa krajowego, zgodnie z art. 9 dyrektywy w sprawie procedur.

⁴⁰ Wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r., *Creangă przeciwko Rumunii*, CE:ECHR:2012:0223JUD002922603, pkt 92.

⁴¹ Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 46.

⁴² Zobacz art. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie przyjmowania.

49. Prawo podstawowe do wolności zagwarantowane w art. 6 karty ma takie samo znaczenie jak w art. 5 EKPC, mimo że ten drugi akt nie stanowi części dorobku Unii⁴³. „[...] [O]graniczenia, jakie mogą zostać wprowadzone w sposób uzasadniony w odniesieniu do korzystania z praw ustanowionych przez art. 6 karty, nie mogą być bardziej restrykcyjne niż ograniczenia, które dopuszcza EKPC⁴⁴. Ponadto zgodnie z ogólną zasadą wykładni akt prawny Unii powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z postanowieniami karty⁴⁵.

50. Zezwalając na zatrzymanie osoby ubiegającej się azyl przez państwa członkowskie na podstawie art. 8 ust. 3 lit. a) i b), przepisy te jednocześnie zezwalają na ograniczenie korzystania z prawa do wolności określonego w art. 6 karty⁴⁶. Ograniczenie to wynika z dyrektywy, która stanowi akt ustawodawczy Unii. Zostało ono zatem przewidziane ustawą dla celów art. 52 ust. 1 karty⁴⁷.

51. Czy sporne przepisy są zgodne z prawem do wolności przewidzianym w art. 6 karty?

52. Moim zdaniem tak.

53. Po pierwsze, zakaz zatrzymywania przez państwa członkowskie osób wyłącznie z tej przyczyny, że złożyły one wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest punktem wyjścia art. 8 ust. 1 dyrektywy w sprawie przyjmowania⁴⁸. Po drugie, dyrektywa w sprawie przyjmowania przyjmuje, że zatrzymanie jest środkiem szczególnie „drastycznym względem osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową”⁴⁹, który to środek może zostać zastosowany jedynie w „jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach”⁵⁰. Po trzecie, zgodnie z art. 8 ust. 2 zatrzymanie dopuszczalne jest w określonych okolicznościach: (i) w przypadkach gdy jest to konieczne; (ii), po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, oraz (iii) jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Po czwarte, wnioskodawca może zostać zatrzymany wyłącznie w przypadku zaistnienia jednego ze względów wymienionych w art. 8 ust. 3. Każdy z tych względów odpowiada konkretnej potrzebie oraz posiada autonomiczny charakter⁵¹.

54. Wyżej wymienione ściśle określone przesłanki także podlegają warunkowi, iż powody zatrzymania muszą być określone w prawie krajowym, bez uszczerbku dla gwarancji procesowych przysługujących zatrzymanym wnioskodawcom⁵². Gwarancje te obejmują między innymi warunek, że zatrzymanie stosuje się wobec wnioskodawców na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3 (art. 9 ust. 1).

55. Faktyczne brzmienie art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania, jako takie, nie jest sprzeczne z prawem do wolności przewidzianym w art. 6 karty⁵³.

56. Z treści art. 78 TFUE wynika, że ustanowienie i prawidłowe funkcjonowanie wspólnej polityki w dziedzinie azylu stanowi cel interesu ogólnego uznawanego przez Unię Europejską.

43 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 47.

45 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 Zobacz analogicznie [w odniesieniu do art. 8 ust. 3 lit. e)] wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 49.

47 Zobacz analogicznie [w odniesieniu do art. 8 ust. 3 lit. e)] wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 50, 51.

48 Zobacz także art. 9 dyrektywy w sprawie procedur.

49 Zobacz moje stanowisko w sprawie *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, pkt 113; zob. także motyw 20 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

50 Zobacz motyw 15 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

51 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 59.

52 Zobacz art. 8 ust. 3 *in fine* i art. 9 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

53 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 52.

57. Zachodzi zatem konieczność zbadania, czy ingerencja w prawo do wolności, na którą zezwalają sporne przepisy, nie wykracza poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć przedmiotowe przepisy, z tej przyczyny, iż wynikające z tych przepisów niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów⁵⁴.

58. Elementy wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmują określenie jednolitego statusu osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony, opartego na pełnym stosowaniu konwencji genewskiej⁵⁵. System opiera się na założeniu, że państwa członkowskie powinny stosować wspólne kryteria służące zidentyfikowaniu osób autentycznie potrzebujących tejże ochrony⁵⁶.

59. Co się tyczy art. 8 ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie przyjmowania, ustalenie bądź weryfikacja tożsamości lub obywatelstwa wnioskodawcy stanowi zasadniczy element możliwości stwierdzenia, czy ów wnioskodawca spełnia warunki dla uzyskania statusu uchodźcy. Zachodzi konieczność stwierdzenia dla celów definicji „uchodźcy” zawartej w art. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikacji, czy wnioskodawca ma „[...] uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub [jest bezpaństwowcem], który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa [...]”. Obywatelstwo wnioskodawcy jest istotnym kryterium brany pod uwagę w związku z oceną przeprowadzaną na podstawie art. 4 ust. 3 tejże dyrektywy. Informacje na temat sytuacji w państwie pochodzenia wnioskodawcy są dokładnie tym rodzajem informacji, które państwa członkowskie mogą chcieć zweryfikować u takich organizacji jak UNHCR⁵⁷. Zwrócenie się do tej organizacji nie jest jednak możliwe, jeżeli obywatelstwo wnioskodawcy (lub status bezpaństwowca) pozostaje nieznane.

60. Dodatkowo państwa członkowskie muszą także ustalić, czy w sytuacji gdy zainteresowana osoba nie może korzystać z dobrodziejstw wynikających ze statusu uchodźcy na podstawie art. 12 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, nie powinna ona zostać objęta ochroną międzynarodową. Powyższe nie jest możliwe bez uprzedniego ustalenia tożsamości tej osoby.

61. Ogólniej rzecz ujmując, tożsamość wnioskodawcy stanowi istotny element w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, który ma szczególne znaczenie w zakresie funkcjonowania tzw. „systemu dublińskiego”⁵⁸. System ten ustanawia mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Bez informacji na temat tożsamości wnioskodawcy nie jest możliwe stosowanie przez państwa członkowskie kryteriów określonych w rozporządzeniu nr 604/2013 w celu ustalenia w poszczególnych przypadkach odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

62. Tożsamość ma również znaczenie w kontekście ustalenia, czy wniosek na podstawie art. 33 dyrektywy w sprawie procedur jest niedopuszczalny. Wniosek o udzielenie azylu byłby niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy w przypadku, gdy inne państwo członkowskie już udzieliło ochrony międzynarodowej.

54 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

55 Zobacz art. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji oraz motyw 3 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

56 Artykuł 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

57 Zobacz motyw 22 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

58 „System dubliński” odnosi się między innymi do przepisów 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 kraju trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31). Artykuł 28 wyżej wymienionego rozporządzenia zawiera przepis szczególnie umożliwiający zatrzymanie wnioskodawców w celu ich przekazania. Przepis ten pozostaje jednak bez znaczenia dla niniejszej sprawy.

63. Wreszcie, tożsamość wnioskodawcy ma także znaczenie dla kwestii, czy zastosowanie znajdują szczególnie gwarancje procesowe na podstawie art. 24 dyrektywy w sprawie procedur bądź w przypadku małoletnich bez opieki (art. 25 wyżej wymienionej dyrektywy).

64. Z uwagi na wspomniane cechy wspólnego europejskiego systemu azylowego, uważam, iż zatrzymanie wnioskodawcy w celu weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa na podstawie art. 8 ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie przyjmowania może w danym przypadku być odpowiednim środkiem.

65. Artykuł 8 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie przyjmowania dotyczy uzyskania „informacji, na których opiera się wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe”. W tym miejscu przypominam, iż art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, stanowi, że na użytek oceny faktów i okoliczności państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W wielu przypadkach to właśnie sam wnioskodawca jest głównym źródłem informacji, jako że ocena państw członkowskich będzie zasadniczo opierała się na jego relacji, która może zostać potwierdzona w świetle innych źródeł⁵⁹. Państwa członkowskie zobowiązane są do rozpatrywania wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie⁶⁰. Przy realizacji powyższego, państwa członkowskie zobowiązane są także do zweryfikowania słów wnioskodawcy⁶¹.

66. Tym samym jeżeli dana osoba występuje o udzielenie azylu na podstawie obaw przed prześladowaniem z powodu przekonań politycznych, organy państw członkowskich zobowiązane są do weryfikacji takich twierdzeń zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie kwalifikacji i dyrektywy w sprawie procedur. Artykuł 13 tej drugiej dyrektywy nakłada w istocie na wnioskodawców obowiązek współpracy z właściwymi organami w celu ustalenia ich tożsamości oraz innych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

67. Przeprowadzenie takiej oceny nie będzie możliwe w sytuacji braku współpracy wnioskodawcy z właściwymi organami oraz *a fortiori* w przypadku, gdy nie stawi się on na przesłuchanie albo ucieknie.

68. Uważam zatem, iż art. 8 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie przyjmowania jest odpowiednim środkiem realizacji ogólnego celu wspólnej europejskiej polityki azylowej polegającego na stosowaniu wspólnych kryteriów służących zidentyfikowaniu osób autentycznie potrzebujących ochrony międzynarodowej i odróżnienia ich od wnioskodawców nie kwalifikujących się do uzyskania takiej ochrony.

69. Trybunał podkreślał, że w świetle znaczenia prawa do wolności zawartego w art. 6 karty oraz wagi ingerencji w to prawo, jaką stanowi takie zatrzymanie, ograniczenia korzystania z tego prawa nie mogą wykraczać poza to, co jest absolutnie konieczne⁶².

70. Oba sporne przepisy uzależnione są od spełnienia szeregu warunków mających na celu ustanowienie ścisłych ram prawnych w odniesieniu do korzystania z takiego środka⁶³.

71. Każdy ze względów wymienionych w art. 8 ust. 3 lit. a) i b) stanowi autonomiczną podstawę do zatrzymania. Przeprowadzę zatem analizę każdego z tych środków z osobna w celu zbadania, czy spełnia on kryterium konieczności.

⁵⁹ Artykuł 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

⁶⁰ Artykuł 10 ust. 2 i ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur.

⁶¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., *A i in.*, od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, pkt 55 i nast.

⁶² Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 56, i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶³ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 57 [w odniesieniu do art. 8 ust. 3 lit. e)].

72. Mając na uwadze, że osoby ubiegające się o udzielenie azylu uciekają przed prześladowaniami, można oczekiwać, że wielu z nich odbywa podróż na podstawie fałszywych lub niepełnych dokumentów. Z brzmienia art. 8 ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie przyjmowania w związku z art. 8 ust. 1 i 2, w sposób dorozumiany wynika, iż zatrzymanie wnioskodawcy z tego względu może mieć wyłącznie miejsce w sytuacji, gdy nie poda on swojej tożsamości ani obywatelstwa albo jeżeli właściwe organy nie dadzą wiary jego słowom. Nie każdy wnioskodawca może zostać zatrzymany w celu weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa. Co więcej, art. 8 ust. 3 lit. a) musi być stosowany w świetle celów dyrektywy w sprawie przyjmowania. Należą do nich zasady konieczności i proporcjonalności, jak również cel, aby czas niezbędny dla dokonania weryfikacji względów, w związku z którymi dokonano zatrzymania, był możliwie najkrótszy⁶⁴.

73. Możliwość zastosowania art. 8 ust. 3 lit. b) została wyraźnie ograniczona do przypadków, gdy uzyskanie informacji, na których opiera się wniosek „bez zatrzymania byłoby niemożliwe”. Tym samym użyte brzmienie wskazuje, że prawodawca zamierzał podkreślić, że państwa członkowskie nie mogą opierać się na tej podstawie w sposób arbitralny. Ograniczenie to zostało podkreślone wyrazami „szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy”. Podobnie cele określone w motywach 15 i 16 potwierdzają, iż z przepisu tego należy korzystać w ściśle koniecznych przypadkach.

74. Ponadto gwarancje prawne określone w art. 8 ust. 1 i 2 odzwierciedlają zarówno Zalecenie Rec 2003 (5) Komitetu Ministrów Rady Europy, jak i Wytyczne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o azyl, że zatrzymanie zastrzeżone jest dla wyjątkowych przypadków.

75. Należy także pamiętać, że dyrektywę w sprawie przyjmowania należy rozpatrywać łącznie z wymogami proceduralnymi określonymi w dyrektywie w sprawie procedur. Artykuł 26 tej drugiej dyrektywy zabrania zatrzymania wyłącznie z tego powodu, że zainteresowana osoba jest wnioskodawcą. Z szerszego kontekstu wspólnej europejskiej polityki azylowej w oczywisty sposób wynika też, że przepisy o zatrzymaniu w art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie przyjmowania należy stosować w wyjątkowych przypadkach, a nie jako ogólną zasadę.

76. Geneza dyrektywy w sprawie przyjmowania potwierdza, że zagadnienie zatrzymania było rozpatrywane w świetle ogólnej systematyki i celów wspólnego europejskiego systemu azylowego, w związku z czym zatrzymanie dopuszczalne jest wyłącznie gdy pozostaje ono zgodne z prawami podstawowymi oraz gdy jest ono konieczne i proporcjonalne⁶⁵.

77. Uważam wreszcie, że sporne przepisy dokonują odpowiedniego wyważenia celu indywidualnego i celów realizowanych w interesie ogólnym, czyli zapewnienia należycie funkcjonującego wspólnego europejskiego systemu azylowego, który udziela ochrony międzynarodowej tym obywatelom państw trzecich, którzy spełniają kryteria, powoduje natomiast oddalenie wniosków osób niespełniających tych kryteriów z jednej strony, oraz umożliwiają państwom członkowskim wykorzystanie ich ograniczonych zasobów w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań międzynarodowych, w tym w zakresie wymogów prawa Unii, które uległo ewolucji w świetle zasad określonych zarówno w konwencji genewskiej, jak i EKPC z drugiej strony⁶⁶.

⁶⁴ Zobacz odpowiednio motywy 15 i 16 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

⁶⁵ Zobacz wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl COM(2008) 815 wersja ostateczna s. 6 i 8; zob. także motyw 35 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

⁶⁶ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 68.

Ważność w świetle art. 52 ust. 3 karty

78. Jak już wskazałam powyżej, art. 6 karty odpowiada art. 5 ust. 1 EKPC⁶⁷. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty prawo do wolności osobistej i bezpieczeństwa zagwarantowane w art. 6 karty powinno mieć to samo znaczenie i zakres jak przyznane przez EKPC⁶⁸. Trybunał zobowiązany jest zatem uwzględnić art. 5 EKPC wraz z jego wykładnią dokonaną przez ETPC w ramach analizy ważności spornych przepisów w świetle art. 6 karty.

79. Istnieje bardzo bogate orzecznictwo ETPC w przedmiocie art. 5 EKPC. Prawo do wolności i bezpieczeństwa gwarantowane tym przepisem nie jest bezwzględne. Podlega ono wyczerpującej liście warunków pozwalających na pozbawienie wolności⁶⁹. Artykuł 5 ust. 1 lit. f) określany jest jako podstawa umożliwiająca państwu zatrzymanie „cudzoziemca” (lub obywatela państwa trzeciego) w kontekście realizacji funkcji związanych z imigracją lub azylem. Podstawa ta składa się z dwóch elementów. Po pierwsze, zatrzymanie jest możliwe w celu zapobieżenia nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa. Po drugie, obywatel państwa trzeciego może zostać zatrzymany w celu jego wydalenia lub ekstradycji.

80. Mając na uwadze okoliczności faktyczne przedstawione w postanowieniu odsyłającym, uważam, iż zachodzi konieczność przeprowadzenia analizy ważności spornych przepisów wyłącznie w związku z pierwszym elementem art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC.

81. ETPC po raz pierwszy dokonał wykładni tego elementu w wyroku *Saadi*⁷⁰. Przypomniawszy on, że „z zastrzeżeniem zobowiązań wynikających z konwencji »państwa korzystają z niezaprzeczonego suwerennego prawa do sprawowania kontroli nad wjazdem i pobytem cudzoziemców na swoim terytorium« [...]. Możliwość zatrzymania przez państwa potencjalnych imigrantów, którzy złożyli wnioski o zezwolenie na wjazd w związku z azylem bądź w inny sposób stanowi niezbędne uzupełnienie tego prawa. Pozostaje oczywiste, że [...] zatrzymanie potencjalnych imigrantów, w tym osób ubiegających się o azyl, może być zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) [EKPC]”⁷¹.

82. ETPC dalej stwierdził, że „[...] dopóki dane państwo nie »zezwoiło« na wjazd na terytorium państwa, każdy wjazd pozostaje »nielegalny«, wobec czego zatrzymanie osoby, która pragnie wjechać do kraju – która potrzebuje nań zezwolenia, lecz jeszcze go nie posiada – może nastąpić, zgodnie z dokładnym brzmieniem rzeczzonego postanowienia, »w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu«. Wielka Izba nie zgadza się, iż z chwilą gdy osoba ubiegająca się o azyl odda się do dyspozycji organów imigracyjnych, zmierza ona do dokonania »legalnego« wjazdu, z tym skutkiem, że zatrzymanie nie mogłoby zostać uzasadnione pierwszym elementem art. 5 ust. 1 lit. f). Interpretowanie pierwszego elementu art. 5 ust. 1 lit. f) w ten sposób, że zezwala on na zatrzymanie wyłącznie osoby, co do której można wykazać, że usiłuje ona uchylić się od ograniczeń wjazdowych, oznaczałoby przyjęcie zbyt wąskiej wykładni treści tego przepisu, jak również kompetencji państwa do korzystania z niezaprzeczonego prawa sprawowania kontroli, o którym wyżej mowa”⁷². ETPC wyraził pogląd, że taka wykładnia byłaby niespójna z Konkluzją nr 44 Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Wytycznymi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących

⁶⁷ Zobacz pkt 5 powyżej.

⁶⁸ Zobacz pkt 49, 50 powyżej.

⁶⁹ Zobacz wyrok w sprawie *Nabil*, pkt 26.

⁷⁰ Wyrok ETPC z dnia 29 stycznia 2008 r., *Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie *Saadi*”).

⁷¹ Wyrok w sprawie *Saadi*, pkt 64.

⁷² Wyrok w sprawie *Saadi*, pkt 65.

zatrzymywania osób ubiegających się o azyl oraz Zaleceniem Rec 2003 (5) Komitetu Ministrów Rady Europy⁷³. W dokumentach tych przyjęto, iż wnioskodawcy ubiegający się o azyl mogą w określonych okolicznościach zostać zatrzymani w celu sprawdzenia ich tożsamości lub w celu potwierdzenia informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

83. Z powyższego wynika, że pierwszy element art. 5 ust. 1 lit. f) może mieć zastosowanie jako wyjątek od ogólnej zasady gwarantującej wolność w sprawach dotyczących osób ubiegających się o azyl, w odniesieniu do których nie została wydana decyzja nakazująca wydalenie ich z terytorium Unii Europejskiej. Co do zasady zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl w miejscu, w którym zamierza ona wjechać na terytorium Unii w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości [art. 8 ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie przyjmowania] nie jest niezgodne z tym przepisem, a w konsekwencji i z art. 6 karty. Podobnie nie jest niezgodne z tym przepisem zatrzymanie wnioskodawcy w celu potwierdzenia informacji, na których opiera się jego wniosek, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy [art. 8 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie przyjmowania].

84. Co się tyczy możliwej ucieczki wnioskodawcy, uważam, iż wykazywanie, że zatrzymanie jest konieczne dla zapobieżenia takiej ucieczce nie jest absolutnie konieczne⁷⁴. Należy natomiast podjąć czynności w celu zapewnienia, aby właściwe organy mogły wykonywać funkcje określone w art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji i w art. 10 dyrektywy w sprawie procedur w celu oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz ustalenia, czy istnieje ryzyko, że w przeciwnym wypadku wnioskodawca może uciec.

85. ETPC jednakże wielokrotnie orzekał, że pozbawienie wolności – oprócz okoliczności, że musi ono mieścić się w zakresie stosowania jednego z wyjątków wymienionych w art. 5 ust. 1 lit. a)–f) – musi też być „zgodne z prawem”. W tym względzie ETPC „odsyła w istocie do prawa krajowego oraz wymaga zgodności z krajowymi przepisami prawa materialnego i procesowego”⁷⁵.

86. Zatrzymanie na podstawie art. 5 ust. 1 lit. f) nie może być zgodne z EKPC, jeżeli jest ono arbitralne⁷⁶. Nie ma żadnej ogólnej definicji co może stanowić arbitralne postępowanie ze strony organów krajowych. Kluczowym elementem analizy poszczególnych przypadków jest ustalenie, czy w działaniach organów, pomimo ich zgodności z literą prawa, występuje element złej wiary bądź podstęp⁷⁷. Jeżeli osoba ubiegająca się o azyl zostaje zatrzymana, to jej zatrzymanie „musi pozostawać w ścisłym związku z celem zapobieżenia jej nielegalnego wkroczenia na terytorium państwa”. ETPC stwierdził też, że miejsce i warunki zatrzymania winny być odpowiednie, mając na uwadze, iż „środek nie jest stosowany wobec osób, które popełniły czyny zabronione, lecz wobec cudzoziemców, którzy w obawie o swoje życie uciekli z własnego kraju”. Tym samym, okres zatrzymania nie powinien być dłuższy niż zasadnie potrzebny dla zamierzonych celów⁷⁸.

87. Moja analiza art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania w świetle art. 52 ust. 1 karty prowadzi mnie do wniosku, że stosowanie zatrzymania uważam za proporcjonalne ograniczenie w stosownym przypadku prawa do wolności w okolicznościach przewidzianych w tychże przepisach. Ocena ta pozostaje również aktualna dla celów art. 52 ust. 3⁷⁹.

73 Wyrok w sprawie Saadi, pkt 34, 35 i 37.

74 Zobacz analogicznie wyrok ETPC z dnia 15 listopada 1996 r., *Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, pkt 112.

75 Wyrok w sprawie Saadi, pkt 67.

76 Wyrok w sprawie Saadi, pkt 67.

77 Wyrok w sprawie Saadi, pkt 69–73.

78 Wyrok w sprawie Saadi, pkt 74.

79 Zobacz pkt 57–77 powyżej.

88. Dodać też należy, że ograniczenia określone w art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania należy także rozpatrywać w świetle art. 9 tejże dyrektywy, który odzwierciedla gwarancje dla wnioskodawców przewidziane w art. 5 ust. 2–5 EKPC. Obejmują one niezwłoczne poinformowanie o przyczynach zatrzymania, niezwłoczną kontrolę sądową aresztowania lub zatrzymania, prawo odwołania się w celu ustalenia legalności pozbawienia wolności oraz prawo do odszkodowania w związku z niesłusznym aresztowaniem lub zatrzymaniem. Odpowiadające im gwarancje zostały przewidziane w art. 9 dyrektywy w sprawie przyjmowania, w szczególności ust. 1–5. Jak już stwierdziłam w moim stanowisku w sprawie N., mimo, iż dyrektywa nie zawiera przepisu będącego odpowiednikiem art. 5 ust. 5 EKPC, niemniej jednak, „pozostawia ona państwu członkowskim swobodę w zakresie zapewnienia spełnienia wymogu prawa do odszkodowania”⁸⁰.

89. Tym samym ograniczenia prawa do wolności określone w art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie przyjmowania, rozpatrywane łącznie z gwarancjami dla zatrzymanych wnioskodawców, zapewniają, że prawo do wolności, określane jako będące „o największym znaczeniu w »demokratycznym społeczeństwie«”⁸¹, będzie stosowane zgodnie zarówno z treścią, jak i duchem art. 5 EKPC.

90. Zwracam wreszcie uwagę, że sąd odsyłający skonstruował swoje pytanie w świetle wyroku ETPC w sprawie Nabil. W tamtej sprawie w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl została wydana decyzja o wydaleniu ich z Węgier oraz zakaz ponownego wjazdu. Oba środki zostały wydane zanim osoby te złożyły wnioski o udzielenie azylu. Sprawy wnioskodawców były analizowane pod kątem ustalenia, czy posłużenie się zatrzymaniem było zgodne z prawem do wolności w świetle drugiego członu art. 5 ust. 1 lit. f), czyli zatrzymania osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję⁸².

91. Z uwagi na okoliczność, że postępowanie w sprawie wniosku K. o udzielenie azylu nadal się toczy, przy czym w postanowieniu odsyłającym brak jest jakichkolwiek informacji wskazujących, iż podjęto wobec niego postępowanie w trybie dyrektywy w sprawie powrotów, nic zatem nie wskazuje, że w chwili obecnej podlega on „wydaleniu lub ekstradycji”. Znajduje się on zatem w zupełnie odmiennej sytuacji niż wnioskodawcy w sprawie Nabil. W takiej sytuacji, a także w świetle stanu faktycznego przedstawionego przez sąd odsyłający, jego położenie nie może mieścić się w zakresie stosowania drugiego elementu art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC. W konsekwencji wykładnia tego przepisu przez ETPC nie rzutuje na ocenę ważności art. 8 ust. 3 lit. a) dla celów niniejszej sprawy.

92. Gwoli zupełności dodam, iż w świetle orzeczenia Trybunału w sprawie N., którego istota polega na tym, że z wyroku Nabil niekoniecznie wynika, iż toczące się postępowanie w sprawie azylu oznacza, że zatrzymanie osoby składającej taki wniosek przestało być zatrzymaniem „do celów wydalenia”, w każdym razie sytuacja jest bardziej zniuansowana niż wskazywałaby na to ocena sądu odsyłającego⁸³.

80 Zobacz moje stanowisko w sprawie N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, pkt 136.

81 Zobacz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 października 2006 r., *McKay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:2006:1003JUD000054303, pkt 30.

82 Wyrok w sprawie Nabil, pkt 28, 38 i nast.

83 Wystarczy, aby wcześniej zostało wszczęte postępowanie o wydalenie lub ekstradycję (zob. wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 79, 80). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETPC (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 23 października 2008 r., *Soldatenko przeciwko Ukrainie*, CE:ECHR:2008:1023JUD000244007, pkt 109). ETPC także orzekł, że zatrzymanie może być uzasadnione na gruncie drugiego elementu art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC, nawet w przypadku gdy nie został złożony formalny wniosek o ekstradycję ani nie została wydana decyzja w tym przedmiocie; zob. decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 9 grudnia 1980 r., X. przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:1980:1209DEC000901280.

Wnioski

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że:

Badanie kwestii przedłożonej Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy) nie wykazało istnienia jakichkolwiek podstaw do kwestionowania ważności art. 8 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy 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 w świetle art. 6 i art. 52 ust. 1 i 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.