



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 1 marca 2017 r.¹

Sprawa C-60/16

Mohammad Khir Amayry
przeciwko
Migrationsverket

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Kammarrätten i Sztokholm – Migrationsöverdomstolen (sąd administracyjny drugiej instancji w Sztokholmie właściwy w sprawach z zakresu migracji, Szwecja)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego – Artykuł 28 – Zatrzymanie zainteresowanego dla celów przekazania go do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku – Termin, w jakim ma być przeprowadzone przekazanie – Obliczanie terminu – Przepisy krajowe zezwalające zatrzymanie zainteresowanego i przedłużenie tego zatrzymania na okres przekraczający dwa miesiące – Dopuszczalność

I Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o dokonanie wykładni przepisów art. 28 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 604/2013² celem określenia terminów mających zastosowanie do procedury przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, która w oczekiwaniu na przekazanie do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku została zatrzymana.

2. Aby zapewnić przeprowadzenie przekazania, prawodawca Unii zezwala państwom członkowskim na zatrzymanie zainteresowanej osoby, jeżeli po przeprowadzeniu indywidualnej oceny dane państwo członkowskie uzna, że istnieje ryzyko ucieczki takiej osoby, pod warunkiem jednak, że zatrzymanie jej jest proporcjonalne oraz nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu.

3. W celu zapewnienia, aby okres zatrzymania trwał jak najkrócej, w art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III – o interpretację którego wnosi sąd odsyłający – prawodawca Unii określił terminy mające zastosowanie do ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku oraz do fizycznego przeprowadzenia procedury przekazania, opierając się na zasadach konieczności i proporcjonalności.

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwane dalej rozporządzeniem „Dublin III”).

4. W pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający zastanawia się nad sposobem obliczania tych terminów w sytuacji, której prawodawca Unii nie przewidział.

5. Wnioskodawca nie został bowiem zatrzymany na wczesnym etapie procedury, tak jak wyraźnie przewiduje to art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia – to znaczy zanim wnioskujące państwo członkowskie złoży wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby do państwa członkowskiego, które uznaje za odpowiedzialne – ale dopiero na późniejszym etapie procedury, kiedy to ostatnie państwo zaakceptowało wniosek i kiedy pozostało tylko określić warunki przeprowadzenia przekazania w praktyce.

6. Chociaż odpowiedź na pytania postawione przez sąd odsyłający nie wynika z art. 28 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, można jednak wywieść ją z ogólnej systematyki tego artykułu oraz, w szczególności, z zasad proporcjonalności i konieczności, na których opierają się terminy mające zastosowanie do procedury przekazania zatrzymanego wnioskodawcy, a także z realizowanych w tym kontekście przez prawodawcę Unii celów oraz z orzecznictwa Trybunału.

7. Po przeprowadzeniu analizy zaproponuję Trybunałowi, aby orzekł, że w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym zainteresowane państwa członkowskie mają sześć tygodni od momentu zatrzymania wnioskodawcy, aby przeprowadzić jego przekazanie.

8. Wyjaśnię także, że w przypadku gdy wnioskodawca wniósł odwołanie od decyzji o przekazaniu lub wniosek o ponowne jej rozpoznanie, termin ten rozpoczyna swój bieg od nowa od momentu, gdy odwołanie lub wniosek przestaje mieć skutek zawieszający, przy czym nie ma znaczenia, czy ów skutek następuje automatycznie, na mocy orzeczenia właściwego sądu krajowego, czy też na podstawie wniosku osoby zainteresowanej w myśl art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

9. Na koniec wyjaśnię powody, dla których uważam, że z uwagi na powyższą wykładnię art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia sprzeciwia się omawianym przepisom krajowym, które zezwalają na zatrzymanie wnioskodawcy do czasu jego przekazania na okres przekraczający sześć tygodni i dopuszczają przedłużenie tego okresu do 12 miesięcy, ponieważ przepisy krajowe nie spełniają wymogów jasności i przewidywalności, które są kluczowe przy stosowaniu środków ograniczających wolność.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2013/33/UE

10. Artykuł 8 ust. 3 lit. f) dyrektywy 2013/33/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową³ uściśla:

„Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

[...]

f) zgodnie z art. 28 rozporządzenia [Dublin III]”.

³ Dz.U. 2013, L 180, s. 96.

11. Artykuł 9 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców”, stanowi:

„Zatrzymanie stosuje się wobec wnioskodawców na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3.

Postępowania administracyjne istotne z punktu widzenia warunków zatrzymania, o których mowa w art. 8 ust. 3, są przeprowadzane z należytą starannością. Opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, których nie można przypisać wnioskodawcy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania”.

2. Rozporządzenie Dublin III

12. Motyw 20 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„Zatrzymanie wnioskodawcy powinno być stosowane zgodnie z podstawową zasadą, według której osoby nie powinny być zatrzymywane wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Zatrzymanie powinno być jak najkrótsze i powinno podlegać zasadom konieczności i proporcjonalności. W szczególności zatrzymanie wnioskodawców musi być zgodne z art. 31 konwencji genewskiej [z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców]. Postępowanie przewidziane w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do osoby zatrzymanej powinno mieć charakter priorytetowy i odbywać się w jak najkrótszym terminie”.

13. Artykuł 27 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Środki zaskarżenia”, przewiduje:

„1. Wnioskodawca [...] ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu.

[...]

3. Na użytek odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie dotyczących decyzji o przekazaniu państwa członkowskie określają w swoim prawie krajowym, że:

- a) odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie daje zainteresowanej osobie prawo do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie; lub
- b) następuje automatyczne zawieszenie przekazania, a zawieszenie to wygasa po upływie pewnego rozsądnego okresu, w którym sąd – po dokonaniu dokładnej i wnikliwej analizy wniosku – podejmuje decyzję, czy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie powoduje zawieszenie przekazania; lub
- c) zainteresowanej osobie daje się możliwość złożenia do sądu w rozsądnym terminie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie. Państwa członkowskie zapewniają skuteczny środek zaskarżenia, zawieszając przekazanie do czasu podjęcia decyzji w sprawie pierwszego wniosku o zawieszenie. Wszelkie decyzje w sprawie tego, czy zawiesić wykonanie decyzji o przekazaniu, są podejmowane w racjonalnym terminie, pozwalającym jednak na dokładną i wnikliwą analizę wniosku o zawieszenie wykonania. Decyzja o niezawieszaniu wykonania decyzji o przekazaniu zawiera uzasadnienie.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że właściwe organy, działając z urzędu, mogą podjąć decyzję o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie”.

14. Artykuł 28 rozporządzenia Dublin III, zawarty w sekcji V rozporządzenia, zatytułowanej „Zatrzymanie w celu przekazania”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie nie stosują wobec żadnej osoby zatrzymania tylko z tego powodu, że podlega ona procedurze ustanowionej w niniejszym rozporządzeniu.

2. Jeżeli istnieje znaczne ryzyko ucieczki danej osoby^[4], państwa członkowskie mogą ją zatrzymać w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z niniejszym rozporządzeniem na podstawie indywidualnej oceny i tylko wtedy, gdy takie zatrzymanie jest proporcjonalne oraz nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu.

3. Zatrzymanie powinno następować na możliwie najkrótszy okres i trwać nie dłużej niż jest to rzeczywiście niezbędne do przeprowadzenia wymaganych postępowań administracyjnych z należytą starannością do momentu przeprowadzenia przekazania na mocy niniejszego rozporządzenia.

Jeżeli osoba została zatrzymana na podstawie niniejszego artykułu, termin złożenia wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie nie przekracza jednego miesiąca, od chwili kiedy złożony został wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Państwo członkowskie prowadzące postępowanie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem zwraca się w takich przypadkach o szybką odpowiedź. Odpowiedź taka jest udzielana w terminie dwóch tygodni od wpływu wniosku. Brak odpowiedzi w terminie dwóch tygodni jest równoznaczny z akceptacją wniosku i pociąga za sobą obowiązek przejęcia lub wtórnego przejęcia danej osoby, w tym obowiązek poczynienia odpowiednich przygotowań do jej przybycia.

Jeżeli osoba została zatrzymana na podstawie niniejszego artykułu, jej przekazanie z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego następuje tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu tygodni od zaakceptowania przez inne państwo członkowskie – wprost lub nie wprost – wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ustania zawieszenia przekazania na skutek odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 3.

Jeżeli wnioskujące państwo członkowskie nie dotrzyma terminu złożenia wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie lub jeżeli przekazanie nie nastąpi w okresie sześciu tygodni, o którym mowa w akapicie trzecim, dana osoba nie podlega dalszemu zatrzymaniu. Artykuł 21, 23, 24 i 29 nadal stosuje się odpowiednio.

4. W odniesieniu do warunków zatrzymania i gwarancji mających zastosowanie do osób zatrzymanych w celu zabezpieczenia przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego zastosowanie mają art. [9–11] dyrektywy [2013/33]”.

4 Zgodnie z art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III „ryzyko ucieczki” oznacza „istnienie w indywidualnym przypadku przesłanek, opartych na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach, wskazujących na to, że wnioskodawca lub obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który podlega procedurze przekazania, może zbiec”.

15. Artykuł 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zawarty w sekcji VI, zatytułowanej „Przekazanie”, stanowi, co następuje:

„Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl [udzielenie ochrony międzynarodowej] [...] z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie art. 27 ust. 3.

[...]”.

B. Prawo szwedzkie

16. Utlänningslagen (ustawa o cudzoziemcach) z dnia 29 września 2005 r.⁵ stanowi, zgodnie z rozdziałem 1 § 8, że przepisy prawa należy stosować w taki sposób, by wolność cudzoziemca nie była ograniczana bardziej, niż jest to konieczne w danym przypadku.

17. Rozdział 1 § 9 uściśla, że przepisy dotyczące zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium mają również zastosowanie mutatis mutandis do decyzji o przekazaniu zgodnie z rozporządzeniem Dublin III.

18. Rozdział 10 tej ustawy zawiera przepisy dotyczące zatrzymywania cudzoziemców i monitorowania ich sytuacji.

19. Paragraf 1 akapit drugi pkt 3 tego rozdziału zezwala na zatrzymywanie cudzoziemców po ukończeniu lat 18 w celu przygotowania lub wykonania decyzji o wydaleniu.

20. Na podstawie rozdziału 10 § 1 akapit trzeci niniejszej ustawy decyzja o zatrzymaniu cudzoziemca może być wydana wyłącznie w sytuacji, gdy w przeciwnym wypadku istniałoby ryzyko zaangażowania się cudzoziemca w działalność przestępczą w Szwecji, ryzyko ucieczki, uchylania się od współpracy z władzami lub w inny sposób uniemożliwiania wykonania decyzji.

21. W myśl rozdziału 10 § 4 akapit drugi cudzoziemiec nie może być zatrzymany w oczekiwaniu na wykonanie decyzji przez okres dłuższy niż dwa miesiące, jeżeli nie zachodzą poważne okoliczności uzasadniające przedłużenie zatrzymania. Jeżeli takie poważne okoliczności zachodzą, okres zatrzymania cudzoziemca nie może przekroczyć trzech miesięcy, przy czym jeśli prawdopodobne jest, że wykonanie decyzji opóźni się z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub gdy uzyskanie niezbędnych dokumentów okaże się czasochłonne, okres ten nie może przekroczyć 12 miesięcy.

22. Na mocy rozdziału 12 § 13 tej ustawy Migrationsverket (szwedzki urząd ds. migracji) może wydać decyzję o zawieszeniu procedury, jeżeli istnieją ku temu szczególne przesłanki.

5 SFS 2005, nr 716, zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach”.

III. Stan faktyczny oraz pytania prejudycjalne

23. Mohammad Khir Amayry w dniu 19 grudnia 2014 r. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Szwecji. Czynności sprawdzające w bazie danych systemu „Eurodac” wykazały, że zainteresowany kilka dni wcześniej, w dniu 6 grudnia 2014 r., wjechał na terytorium Włoch oraz że w dniu 17 grudnia 2014 r. złożył także wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Danii. W dniu 15 stycznia 2015 r. urząd ds. migracji zwrócił się więc na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 604/2013 do władz włoskich o przejęcie zainteresowanej osoby.

24. W dniu 18 marca 2015 r. organy włoskie przychyliły się do tego wniosku.

25. W dniu 2 kwietnia 2015 r. urząd ds. cudzoziemców odrzucił więc wniosek zainteresowanego o wydanie zezwolenia na pobyt, w tym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, i postanowił przekazać go do Włoch. Dodatkowo, uwzględniając znaczne ryzyko ucieczki zainteresowanego, urząd ds. cudzoziemców podjął decyzję o zatrzymaniu go.

26. Zainteresowany zaskarżył wówczas te decyzje do Förvaltningsrätten i Stockholm (sądu administracyjnego w Sztokholmie, Szwecja). W związku z odwołaniem urząd ds. cudzoziemców postanowił zawiesić wykonanie decyzji zgodnie z rozdziałem 12 § 13 ustawy o cudzoziemcach i art. 27 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Dublin III. Rzeczne odwołanie zostało oddalone w dniu 29 kwietnia 2015 r. ponieważ Förvaltningsrätten i Stockholm (sąd administracyjny w Sztokholmie) uznał w szczególności, że istnieje ryzyko, iż w razie zwolnienia z ośrodka M. Khir Amayry zbiegnie, uchylili się od wykonania decyzji o przekazaniu lub w inny sposób uniemożliwi jej wykonanie. Zainteresowany wniósł apelację od tego orzeczenia do sądu odsyłającego.

27. W dniu 8 maja 2015 r. nastąpiło wykonanie decyzji o przekazaniu. Następnie zainteresowany powrócił do Szwecji i w dniu 1 czerwca 2015 r. złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

28. W dniu 30 lipca 2015 r. sąd odsyłający orzekł o niedopuszczalności odwołania w przedmiocie przekazania, dopuścił natomiast odwołanie w przedmiocie zatrzymania.

29. W tych okolicznościach Kamarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (sąd administracyjny drugiej instancji w Sztokholmie właściwy w sprawach z zakresu migracji, Szwecja) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy w przypadku gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie zatrzymana w chwili wyrażenia przez odpowiedzialne państwo członkowskie zgody na przejęcie tej osoby, ale zostaje zatrzymana w późniejszym okresie – z tego względu, że dopiero wówczas dokonano oceny stwierdzającej znaczne ryzyko ucieczki tej osoby – okres sześciu tygodni, o którym mowa w art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, należy w takiej sytuacji liczyć od dnia, w którym osoba została zatrzymana, czy też od innej daty, a jeżeli tak, od jakiej?
2. Czy w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest zatrzymana w momencie wyrażenia przez odpowiedzialne państwo członkowskie zgody na jej przejęcie, art. 28 rozporządzenia Dublin III stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, które w Szwecji stanowią, że cudzoziemiec nie może być zatrzymany w oczekiwaniu na wykonanie przekazania przez okres dłuższy niż dwa miesiące, jeżeli nie istnieją poważne powody uzasadniające zatrzymanie go przez dłuższy okres, a w przypadku gdy istnieją takie poważne powody – cudzoziemiec może być pozostawać zatrzymany przez okres maksymalnie trzech miesięcy lub, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że wykonanie potrwa dłużej z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub gdy uzyskanie niezbędnych dokumentów jest czasochłonne, przez okres maksymalnie 12 miesięcy?

3. Czy w przypadku wznowienia procedury przekazania, w sytuacji gdy odwołanie lub wnioski o ponowne rozpoznanie nie ma już skutku zawieszającego (por. art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III), nowy termin sześciu tygodni na dokonanie przekazania rozpoczyna bieg, czy też należy odliczyć od niego, przykładowo, liczbę dni zatrzymania danej osoby od chwili wyrażenia przez odpowiedzialne państwo członkowskie zgody na przejęcie lub wtórne przejęcie tej osoby?
4. Czy jakiegokolwiek znaczenie ma to, że dana osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, która wniosła odwołanie od decyzji o przekazaniu, nie złożyła wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu w oczekiwaniu na rozpatrzenie odwołania (por. art. 27 ust. 3 lit. c) i art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III)?”.

IV Analiza

30. Dokonam kolejno analizy pierwszego, trzeciego i czwartego pytania prejudycjalnego, które odnoszą się do wykładni przepisów art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III. Dopiero w ostatniej kolejności zbadam pytanie drugie, analizując zakres tej wykładni w odniesieniu do stosownych przepisów krajowych.

A – W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

31. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której wnioskujące państwo członkowskie zatrzymało osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej już po zaakceptowaniu przez odpowiedzialne państwo członkowskie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie tej osoby, wykładni art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, że okres sześciu tygodni, w jakim państwa mają przeprowadzić przekazanie, rozpoczyna swój bieg od momentu zatrzymania wnioskodawcy. Na wypadek gdyby tak nie było, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o określenie początku biegu tego terminu.

32. Innymi słowy – sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z prośbą o sprecyzowanie norm prawnych, jakim podlega zainteresowany, a w szczególności o określenie terminów, które mają zastosowanie do procedury przekazania, którą zainteresowany ma zostać objęty.

33. Odpowiedź na to pytanie nie wynika z art. 28 ust. 3 rzeczonego rozporządzenia, ponieważ prawodawca wyraźnie nie przewidział w nim sytuacji takiej jak w rozpatrywana postępowaniu głównym.

34. Odpowiedź na to pytanie można jednak wywieść z jednej strony z ogólnej systematyki tego przepisu, a w szczególności z zasady ustanowionej przez prawodawcę w jego akapicie pierwszym, a także z uwagi na zastosowanie przez niego tej zasady w jego akapicie trzecim, a z drugiej strony z celów rozporządzenia Dublin III.

35. W myśl art. 28 ust. 3 akapit pierwszy zatrzymania dokonuje się „na możliwie najkrótszy okres i [nie może ono] trwać [...] dłużej niż jest to *rzeczywiście niezbędne do przeprowadzenia wymaganych postępowań administracyjnych* z należytą starannością do momentu przeprowadzenia przekazania”⁶.

36. Prawodawca odwołuje się w ten sposób do zasady, o której mowa w motywie 20 wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którą okres zatrzymania wnioskodawcy powinien podlegać zasadom konieczności i proporcjonalności.

6 Podkreślenie moje.

37. Przestrzeganie tych zasad powinno umożliwić zagwarantowanie, że ograniczenia dotyczące wykonywania prawa wolności wnioskodawcy będą stosowane w granicach nie innych niż jest to absolutnie konieczne, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, by władze zainteresowanych państw członkowskich miały zapewnione rzeczywiste warunki pozwalające na prawidłowe przeprowadzenie procedury przekazania.

38. Kierując się tymi dwiema zasadami, prawodawca Unii określił w art. 28 ust. 3 akapit drugi i trzeci rozporządzenia Dublin III rozsądne w jego ocenie terminy, w których państwa członkowskie powinny zakończyć wszystkie działania mające na celu w pierwszej kolejności wyznaczenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a następnie, w przypadku gdy wnioskodawca został już zatrzymany, jego przekazanie.

39. Artykuł 28 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia reguluje procedurę na etapie poprzedzającym zaakceptowanie wniosku o przejście przez państwo członkowskie, do którego wniosek skierowano. Prawodawca określa więc czas, jakim dysponuje państwo członkowskie na przedstawienie wniosku o przejście lub wtórne przejście przez państwo członkowskie, które uznaje za odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, oraz czas, jakim to ostatnie państwo dysponuje na udzielenie odpowiedzi na ów wniosek.

40. W myśl tego akapitu wnioskujące państwo członkowskie ma maksymalnie jeden miesiąc od momentu wystąpienia przez wnioskodawcę z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, aby złożyć wniosek o przejście lub wtórne przejście do państwa członkowskiego, które uznaje za odpowiedzialne, a to ostatnie państwo ma z kolei dwa tygodnie na udzielenie odpowiedzi. Upływ tego ostatniego terminu jest jednoznaczny z przejściem odpowiedzialności na państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek.

41. Artykuł 28 ust. 3 akapit trzeci rzeczono rozporządzenia reguluje natomiast procedurę mającą zastosowanie po zaakceptowaniu przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek o przejście lub wtórne przejście wnioskodawcy oraz po podjęciu decyzji o przekazaniu. Prawodawca wyraźnie bowiem określa termin mający zastosowanie do przekazania wnioskodawcy z wnioskującego państwa członkowskiego do „odpowiedzialnego państwa członkowskiego”, co oznacza, że to ostatnie państwo zostało rzeczywiście ustalone i zgodziło się – wprost lub w sposób dorozumiany – na przejście lub wtórne przejście wnioskodawcy. Ponadto prawodawca precyzuje, że przekazanie powinno nastąpić „tak szybko, jak to jest *praktycznie* możliwe”⁷, co zakłada istnienie uprzedniej decyzji określającej co do zasady, że wnioskodawca zostanie przekazany z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

42. W tym przepisie określony został zatem czas, jakim dysponuje wnioskujące państwo członkowskie na praktyczną organizację i przeprowadzenie przekazania, do celów którego wydano decyzję o zatrzymaniu.

43. Tym samym prawodawca uznaje, że okres rzeczywiście niezbędny do przeprowadzenia przekazania wynosi maksymalnie sześć tygodni od momentu zaakceptowania – wprost lub w sposób dorozumiany – wniosku o przejście lub wtórne przejście zainteresowanej osoby lub od ustania zawieszenia przekazania na skutek odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie. Prawodawca określa zatem początek biegu terminu od momentu, gdy uzgodniono i zapewniono przyszłą realizację przekazania i kiedy pozostało tylko określić warunki przeprowadzenia przekazania w praktyce.

⁷ Podkreślenie moje.

44. Jednocześnie art. 28 ust. 3 akapit czwarty rozporządzenia Dublin III określa konsekwencje niedotrzymania wyżej określonych terminów. Ograniczają one ściśle realizację procedury przekazania, w celu przeprowadzenia której wydano decyzję o zatrzymaniu, gdyż wnioskujące państwo członkowskie będzie zobowiązane do zwolnienia osoby zatrzymanej, w przypadku gdy nie zdoła złożyć wniosku lub przekazać jej w wyznaczonym terminie, niezależnie od podanych przez to państwo przyczyn.

45. Jakie wnioski można wyciągnąć z ogólnej systematyki tych przepisów?

46. Należy zauważyć, że terminy przewidziane w art. 28 ust. 3 akapit trzeci i czwarty tego rozporządzenia wpisują się w ramy procedury przewidzianej w przypadku zatrzymania wnioskodawcy na jej bardzo wczesnym etapie, to znaczy na etapie poprzedzającym złożenie przez wnioskujące państwo członkowskie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie wnioskodawcy.

47. Wynika to nie tylko z brzmienia drugiego akapitu tego przepisu, w którym prawodawca określa termin złożenia wniosku, ale również z brzmienia trzeciego akapitu tego przepisu, w którym prawodawca początek biegu owego sześciotygodniowego terminu liczy od akceptacji rzeczzonego wniosku. Termin ten określony w art. 28 ust. 3 akapit trzeci niniejszego rozporządzenia stanowi logiczną kontynuację przepisów przewidzianych w poprzednim akapicie oraz zakłada, że w momencie złożenia wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie przez wnioskujące państwo członkowskie wnioskodawca był już zatrzymany.

48. W związku z powyższym terminy przewidziane w art. 28 ust. 3 akapit drugi i trzeci rozporządzenia Dublin III nie mają zastosowania w ramach procedury takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której wnioskodawca został zatrzymany już po zaakceptowaniu przez odpowiedzialne państwo członkowskie wniosku o jego przejęcie lub wtórne przejęcie, ale przed fizycznym przeprowadzeniem tego przekazania.

49. Nie istnieją zatem szczególne przepisy uwzględniające sytuację, w której wnioskodawca z powodu zatrzymania przestaje podlegać zakresowi stosowania art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia, który przewiduje ogólny system i maksymalny okres sześciu miesięcy na przekazanie wnioskodawcy, który nie został zatrzymany, a zaczyna podlegać zakresowi stosowania art. 28 tego rozporządzenia, który ustanawia szczególne przepisy i warunki procedury przekazania osób zatrzymanych.

50. W mojej ocenie nie mamy jednak do czynienia z luką prawną.

51. Jak już bowiem wskazałem⁸, odpowiedź na pytanie postawione przez sąd odsyłający znajduje się przede wszystkim w ogólnej zasadzie określonej przez prawodawcę Unii w art. 28 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III. Okres zatrzymania powinien więc być możliwie jak najkrótszy, a w myśl zasady konieczności i proporcjonalności powinien trwać nie dłużej niż jest to rzeczywiście niezbędne do przeprowadzenia czynności wymaganych w celu przeprowadzenia przekazania.

52. Następnie należy odnieść się do sposobu, w jaki prawodawca Unii praktycznie zastosował tę zasadę w art. 28 ust. 3 akapit trzeci tego rozporządzenia.

53. Sytuację prawną zainteresowanej osoby można bowiem łatwo zestawić z sytuacją, o której mowa w tym przepisie. W obydwu tych przypadkach osoba jest zatrzymywana w momencie, gdy przekazanie zostało uzgodnione pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi i w związku z tym może być faktycznie rozpoczęte.

⁸ Zobacz pkt 34 niniejszej opinii.

54. Nie widzę żadnego powodu, aby w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym odchodzić od terminu sześciu tygodni określonego przez prawodawcę w owym przepisie, skoro zgodnie z tym, co zostało wskazane⁹, okres ten został uznany przez prawodawcę za uzasadniony jako niezbędny dla zainteresowanych państw członkowskich na praktyczną organizację przekazania od momentu, gdy uzgodniono i zapewniono jego przyszłą realizację (albo ze względu na zaakceptowanie wniosku albo w przypadku gdy odwołanie lub wnioski o ponowne rozpoznanie nie ma już skutku zawieszającego) i kiedy pozostało tylko określić warunki wykonania przekazania w praktyce. A przecież w omawianej sytuacji wnioskujące państwo członkowskie, mianowicie Republika Włoska, wyraziło zgodę na wtórne przejście tej osoby.

55. Tym samym termin ten powinien pozwolić zainteresowanym państwom członkowskim na dokonanie uzgodnień w celu przeprowadzenia przekazania, a w szczególności pozwolić wnioskującemu państwu członkowskiemu na określenie warunków technicznych realizacji przekazania, które jest przeprowadzane zgodnie z jego przepisami krajowymi. Jest to termin, który obydwie państwa powinny z założenia w pełni wykorzystać na ustalenie technicznych sposobów przeprowadzenia takiego przekazania¹⁰.

56. Ograniczając termin na przeprowadzenie przekazania do sześciu tygodni od momentu, gdy zasadniczo uzgodniono i zapewniono przyszłą realizację przekazania, prawodawca Unii dokonał wyważenia z jednej strony wymogów dotyczących przeprowadzenia takiej procedury, która może obfitować w problemy natury praktycznej i organizacyjnej, a z drugiej strony doniosłości ingerencji w ustanowione w art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo wolności wnioskodawcy, jaką stanowi środek detencyjny.

57. Jeśli chodzi o początek biegu tego terminu, może nim być jedynie moment, w którym dana osoba rzeczywiście została zatrzymana. Nie ma bowiem wątpliwości, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym okres sześciu tygodni określony w art. 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III nie może rozpoczynać biegu od chwili zaakceptowania wniosku o przejście lub wtórne przejście. W takiej sytuacji oczywiste jest, że zatrzymanie tej osoby nastąpi kilka tygodni, a nawet kilka miesięcy po wyrażeniu zgody na przekazanie, a czasu tego nie można przecież odliczyć od okresu sześciu tygodni przyznanego zainteresowanym państwom członkowskim na przeprowadzenie przekazania. Istniałoby ryzyko skrócenia tego terminu do zera, a w każdym razie skrócenia go w taki sposób, że wnioskujące państwo członkowskie nie tylko nie zrealizowałoby przekazania, ale byłoby również zmuszone do zakończenia stosowania środka detencyjnego, pozbawiając w ten sposób skuteczności (effet utile) całą procedurę ustanowioną w tym przepisie.

58. Mając na względzie powyższe rozważania, stoję na stanowisku, że wykładni art. 28 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której wnioskujące państwo członkowskie zatrzymało osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej już po zaakceptowaniu wniosku o jej wtórne przejście przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, na przeprowadzenie przekazania państwa te dysponują okresem sześciu tygodni od momentu zatrzymania wnioskodawcy.

B – W przedmiocie trzeciego i czwartego pytania prejudycjalnego

59. W pytaniach trzecim i czwartym, które należy rozpatrzyć łącznie, do Trybunału zwrócono się o sprecyzowanie sposobu, w jaki sposób należy obliczyć termin sześciu tygodni przyznany państwom członkowskim na przekazanie zatrzymanego wnioskodawcy, w przypadku gdy złożył on odwołanie od decyzji o przekazaniu lub wniosek o ponowne jej rozpoznanie.

⁹ Zobacz pkt 43 niniejszej opinii.

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 40, 44).

60. W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie dysponują nowym terminem sześciu tygodni do przeprowadzenia przekazania zainteresowanej osoby, liczonym od momentu, gdy ustanie skutek zawieszający odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, czy też należy odliczyć liczbę dni, podczas których osoba była zatrzymana po zaakceptowaniu przez odpowiedzialne państwo członkowskie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie tego wnioskodawcy.

61. Sąd odsyłający zastanawia się ponadto, czy, dla celów tej oceny, należy uwzględnić fakt, że zainteresowana osoba nie wystąpiła do właściwego sądu krajowego z wnioskiem o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu.

62. Po pierwsze, uważam, że wykładnia art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia, o którą tutaj wniesiono, wynika z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z jego rozważań zawartych w wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian¹¹.

63. W sprawie tamtej zwrócono się do Trybunału o dokonanie wykładni przepisów art. 20 ust. 1 lit. d) rozporządzenia WE nr 343/2003¹², zgodnie z którym przekazanie osoby ubiegającej się o azyl do odpowiedzialnego państwa członkowskiego następuje tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od zaakceptowania wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie lub od ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy ma to skutek zawieszający.

64. Do Trybunału wystąpiono z pytaniem, czy określony w tym przepisie termin na przeprowadzenie przekazania zaczyna biec już od momentu wydania tymczasowego orzeczenia sądowego zawieszającego wykonanie procedury przekazania, czy też jedynie od momentu wydania orzeczenia sądowego rozstrzygającego co do istoty sprawy.

65. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, Trybunał dokonał w pierwszym rzędzie wykładni celowościowej tego przepisu, kładąc nacisk na cel, jaki ma wyznaczenie państwu członkowskim terminu do przeprowadzenia tego przekazania.

66. Trybunał wskazał, że termin sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 20 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 343/2003, ma na celu, jeśli brać pod uwagę praktyczne komplikacje i trudności organizacyjne, z którymi łączy się wykonanie przekazania, umożliwienie dwóm zainteresowanym państwom członkowskim współpracy w jego realizacji, a w szczególności wnioskującemu państwu członkowskiemu określenie sposobu, w jaki nastąpi przekazanie¹³. Tym samym Trybunał uznał, że w świetle tego celu rozpoczęcie biegu terminu na przeprowadzenie przekazania powinno być określone w taki sposób, aby państwa członkowskie mogły dysponować terminem sześciu miesięcy w celu uzgodnienia technicznych warunków przekazania. W tym wypadku rozpoczęcie biegu terminu na wykonanie przekazania może nastąpić jedynie wówczas, gdy zasadniczo uzgodniono i zapewniono przyszłą realizację przekazania, a do uzgodnienia pozostaje tylko sposób jego przeprowadzenia. W konsekwencji termin zaczyna biec od momentu wydania orzeczenia sądowego rozstrzygającego co do istoty sprawy.

67. W mojej ocenie analizę tę można zastosować w niniejszej sprawie w drodze analogii.

11 C-19/08, EU:C:2009:41.

12 Rozporządzenie Rady z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, uchylone przez rozporządzenie Dublin III.

13 Zobacz wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 40).

68. Skoro art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III określa termin przeprowadzenia przekazania osoby zatrzymanej, cel zamierzony przez prawodawcę w tym kontekście jest identyczny celem, o którym mowa w art. 20 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 343/2003. Zgodnie z tym, co stwierdziłem, okres sześciu tygodni przyznany państwom członkowskim liczony od chwili zaakceptowania wniosku o przejście lub wtórne przyjęcie albo od momentu, gdy ustanie skutek zawieszający odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne jej rozpoznanie, powinien pozwalać tym państwom na praktyczną organizację przekazania osoby zatrzymanej.

69. Nie chodzi więc o to, aby skracać ten krótki już termin o okres, podczas którego osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej była zatrzymana.

70. Z jednej strony należy pamiętać, że zatrzymanie wnioskodawcy do czasu przeprowadzenia przekazania nie jest jednoznaczne z uwięzieniem. Nie chodzi tutaj o karę, gdzie należy odliczyć liczbę dni już spędzonych w areszcie. Mowa tutaj o administracyjnym środku detencyjnym, którego długość, możliwie najkrótsza, powinna pozwolić władzom na zapewnienie przekazania zainteresowanej osoby.

71. Z drugiej strony – chodzi o zapewnienie skuteczności (effet utile) przepisów określonych w art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia. Termin na przeprowadzenie przekazania nie może być zatem skrócony o liczbę dni, podczas których wnioskodawca był zatrzymany po zaakceptowaniu przez odpowiedzialne państwo członkowskie wniosku o jego przejście lub wtórne przejście. Gdyby tak było, mogłoby to skutkować sytuacją, w której okres, jakim dysponują państwa członkowskie na przekazanie danej osoby, zostałby skrócony o czas, jaki potrzebny jest sądom krajowym na wydanie rozstrzygnięcia co do istoty w sprawie decyzji o przekazaniu. A przecież w takiej sytuacji możliwe byłoby, że okres ten uległby skróceniu do tego stopnia, że zainteresowane państwa członkowskie mogłyby nie być w stanie zorganizować przekazania wnioskodawcy w tym, jakże krótkim, okresie i byłyby zobowiązane, zgodnie z art. 28 ust. 3 akapit czwarty niniejszego rozporządzenia, do zwolnienia tej osoby.

72. W konsekwencji rozpoczęcie biegu terminu powinno być określone w taki sposób, aby państwa członkowskie rzeczywiście miały sześć tygodni na uregulowanie praktycznych aspektów tego przekazania, a w mojej ocenie okres ten powinien rozpocząć bieg od momentu, kiedy ustanie skutek zawieszający odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne rozpoznanie, tak jak jest to określone w art. 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III.

73. Po drugie, uważam, że wykładnia normy prawnej powinna pozostać taka sama, niezależnie od tego, czy zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu następuje automatycznie, na mocy orzeczenia sądowego właściwego sądu krajowego, czy też na podstawie wniosku osoby zainteresowanej.

74. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 27 ust. 3 omawianego rozporządzenia i w celu zapewnienia wnioskodawcy prawa do skutecznego zaskarżenia decyzji o przekazaniu państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić do prawa krajowego przepisy zapewniające, by odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie dawały zainteresowanej osobie prawo do pozostania we wnioskującym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie [lit. a) tego przepisu] „lub” by następowało automatyczne zawieszenie przekazania, a sąd w rozsądnym terminie podejmował decyzję, czy należy przyznać skutek zawieszający temu odwołaniu lub wnioskowi o ponowne rozpoznanie [lit. b) tego przepisu], „lub” by zainteresowanej osobie dano możliwość złożenia wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie [lit. c) tego przepisu].

75. Jak wynika z treści art. 27 ust. 3 omawianego rozporządzenia, a w szczególności z użycia spójnika alternatywny „lub” zastosowanego w akapicie a) i b) tego przepisu, chodzi o środki alternatywne.

76. Po pierwsze, należy zauważyć, że w art. 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III prawodawca ustanawia sześciotygodniowy termin, który biegnie od ustania zawieszenia wykonania przekazania na skutek odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie „zgodnie z art. 27 ust. 3” tego rozporządzenia. Prawodawca oblicza więc ten termin w taki sam sposób niezależnie od tego, czy zawieszenie następuje automatycznie w myśl art. 27 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia, na mocy orzeczenia właściwego sądu w myśl art. 27 ust. 3 lit. b) rozporządzenia Dublin III, czy też na podstawie wniosku osoby zainteresowanej w myśl art. 27 ust. 3 lit. c) tego rozporządzenia.

77. Po drugie, stoję na stanowisku, że w związku z uznaniem, jakim dysponują państwa członkowskie w świetle art. 27 ust. 3 niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do formy i sposobu zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu, termin sześciu tygodni określony w art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III może być jedynie terminem obiektywnym, który rozpoczyna swój bieg od momentu ustania skutku zawieszającego odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o jej ponowne rozpatrzenie, niezależnie od tego, jakie rozwiązanie legislacyjne wybiorą państwa członkowskie.

78. W tym przypadku ze stanu faktycznego przedstawionego przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że o zawieszenie wnioskował urząd ds. cudzoziemców w trybie rozdziału 12 § 13 ustawy o cudzoziemcach.

79. W świetle tych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że wykładni art. 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III należy dokonywać w ten sposób, iż w przypadku gdy wnioskodawca wniósł odwołanie od decyzji o przekazaniu lub wniosek o ponowne jej rozpoznanie, zainteresowane państwa członkowskie mają na przekazanie tej osoby sześć tygodni od ustania zawieszenia przekazania, niezależnie od tego, czy zawieszenie następuje automatycznie w myśl art. 27 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia, na mocy orzeczenia właściwego sądu krajowego w myśl art. 27 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia, czy też na podstawie wniosku osoby zainteresowanej w myśl jego art. 27 ust. 3 lit. c).

C. – W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

80. W pytaniu drugim sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy wykładni art. 28 rozporządzenia Dublin III należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zezwalają – w celu przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej z wnioskującego państwa członkowskiego do państwa członkowskiego odpowiedzialnego – na zatrzymanie jej na maksymalny okres dwóch miesięcy, jeżeli nie zachodzą poważne okoliczności uzasadniające przedłużenie okresu zatrzymania, na maksymalny okres trzech miesięcy, jeżeli takie poważne okoliczności zachodzą, lub na maksymalny okres 12 miesięcy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że przeprowadzenie przekazania potrwa dłużej z uwagi na brak współpracy ze strony wnioskodawcy lub z uwagi na brak dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia tej procedury.

81. Odpowiedź na to pytanie wynika w pierwszej kolejności z wykładni art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia dokonanej w ramach analizy pierwszego pytania prejudycjalnego.

82. Z powodów, które właśnie wyjaśniłem, uważam, że wykładni art. 28 ust. 3 niniejszego rozporządzenia w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym należy dokonywać w ten sposób, że państwa członkowskie dysponują maksymalnym terminem sześciu tygodni od momentu zatrzymania wnioskodawcy na przekazanie go do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

83. Otóż przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zezwalające na zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej na okres powyżej sześciu tygodni i dopuszczające przedłużenie tego okresu do maksymalnie 12 miesięcy, są w mojej ocenie całkowicie sprzeczne z wykładnią, którą należy przyjąć wobec bezwzględnie obowiązujących i bezpośrednio skutecznych przepisów, takich jak art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, a także z zasadą bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń Unii.

84. Po drugie, przepisy prawa krajowego umożliwiające przedłużenie okresu zatrzymania z niejasnych przyczyn na maksymalny okres 12 miesięcy „w przypadku gdy prawdopodobne jest, że wykonanie decyzji przedłuży się z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub gdy uzyskanie niezbędnych dokumentów okaże się czasochłonne”¹⁴, są w mojej ocenie nie tylko sprzeczne z zasadami konieczności i proporcjonalności, na których powinna opierać się decyzja o zatrzymaniu osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale również nie spełniają wymogów jasności i przewidywalności koniecznych do zastosowania środków ograniczających wolność.

85. Przypominam, że w art. 28 tego rozporządzenia prawodawca Unii dąży do zagwarantowania, aby stosowanie ograniczeń dotyczących wykonywania prawa wolności wnioskodawcy nie wykraczało poza to, co jest absolutnie konieczne w celu umożliwienia zainteresowanym państwom członkowskim przekazania tej osoby.

86. Z jednej strony w świetle art. 28 ust. 2 niniejszego rozporządzenia zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej może mieć miejsce jedynie ze względu na zachowanie tej osoby, przy czym władze muszą udowodnić, że istnieje znaczne ryzyko jej ucieczki.

87. Z drugiej strony okres zatrzymania nie może przekraczać terminów określonych wyraźnie w art. 28 ust. 3 akapit drugi i trzeci rozporządzenia Dublin III. Terminy te ściśle ograniczają czas, w jakim procedura ta musi zostać zrealizowana. Prawodawca Unii nie przewiduje żadnej przesłanki mogącej uzasadnić przedłużenie tych terminów, a wnioskujące państwo członkowskie może jedynie zwolnić osobę zatrzymaną w przypadku, gdy nie zdoła ono w określonym terminie złożyć wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie, albo przekazać zainteresowanej osoby.

88. Tymczasem prawo krajowe zdecydowanie odchodzi od tych zasad.

89. Po pierwsze, przepisy te dopuszczają przedłużenie okresu zatrzymania.

90. Po drugie, ustawodawstwo to opiera możliwość przedłużenia stosowania środka związanego z pozbawieniem wolności na istnieniu ryzyka lub ewentualności („w przypadku gdy jest *prawdopodobne*”¹⁵), co jest ewidentnie sprzeczne z wymogiem przewidywalności i nie gwarantuje osobie zatrzymanej przestrzegania zasady pewności prawa.

91. Po trzecie, prawo krajowe dopuszcza przedłużenie okresu zatrzymania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej „z ważnych powodów”, które nie zostały określone, lub z innych przyczyn, które moim zdaniem nie są przekonujące.

92. Umożliwiając bowiem przedłużenie zatrzymania na maksymalny okres 12 miesięcy „w przypadku gdy prawdopodobne jest, że wykonanie decyzji przedłuży się z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub gdy uzyskanie niezbędnych dokumentów okaże się czasochłonne”¹⁶, przepisy te są nie dają się pogodzić z przesłankami zatrzymania, które zostały wymienione w art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

¹⁴ Zobacz rozdział 10 § 4 akapit drugi ustawy o cudzoziemcach. Podkreślenie moje.

¹⁵ Zobacz rozdział 10 § 4 akapit drugi ustawy o cudzoziemcach. Podkreślenie moje.

¹⁶ Zobacz rozdział 10 § 4 akapit drugi ustawy o cudzoziemcach. Podkreślenie moje.

93. Należy przypomnieć, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej ma na celu ułatwienie działań administracyjnych i faktycznych dotyczących przekazania tej osoby, w szczególności przez zapewnienie, by pozostawała ona do dyspozycji kompetentnych władz i nie stwarzała zagrożenia dla przeprowadzenia procedury przekazania. Od momentu zatrzymania wnioskodawcy w celu zabezpieczenia prawidłowego wykonania przekazania uzasadnienie przedłużenia takiego środka opierające się na braku współpracy tej osoby, zwłaszcza że jest ona pozbawiona wolności, wydaje mi się trudne do zaakceptowania.

94. Dodatkowo, jeśli chodzi o argument dotyczący braku dokumentów koniecznych do przeprowadzenia przekazania, należy przypomnieć, że w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/33 prawodawca Unii zdecydowanie wskazał, że „opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, których nie można przypisać wnioskodawcy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania”.

95. W świetle tych okoliczności proponuję, aby Trybunał orzekł, że wykładni art. 28 ust. 3 rozporządzenia Dublin III należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zezwalają – w celu przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego – na zatrzymanie jej na maksymalny okres dwóch miesięcy – jeżeli nie zachodzą poważne okoliczności uzasadniające przedłużenie okresu zatrzymania, trzech miesięcy – w przypadku gdy takie okoliczności zachodzą, oraz 12 miesięcy – gdy istnieje prawdopodobieństwo, że przeprowadzenie przekazania potrwa dłużej z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub brak dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia procedury.

V. Wnioski

96. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania prejudycjalne postawione przez Kammarrätten i Sztokholm – Migrationsöverdomstolen (sąd administracyjny drugiej instancji w Sztokholmie właściwy w sprawach z zakresu migracji, Szwecja) Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

- 1) Artykuł 28 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady 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 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której wnioskujące państwo członkowskie zatrzymało osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej już po zaakceptowaniu wniosku o jej wtórne przejście przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, na przeprowadzenie przekazania państwa te dysponują okresem sześciu tygodni od momentu zatrzymania wnioskodawcy.
- 2) Artykuł 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 604/2013 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wnioskodawca wniósł odwołanie od decyzji o przekazaniu lub wniosek o ponowne jej rozpoznanie, zainteresowane państwa członkowskie mają na przekazanie tej osoby sześć tygodni od ustania zawieszenia przekazania, niezależnie od tego, czy zawieszenie następuje automatycznie w myśl art. 27 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia, na mocy orzeczenia właściwego sądu krajowego w myśl art. 27 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia, czy też na podstawie wniosku osoby zainteresowanej w myśl jego art. 27 ust. 3 lit. c).
- 3) Artykuł 28 ust. 3 rozporządzenia nr 604/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zezwalają – w celu przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego – na zatrzymanie jej na

maksymalny okres dwóch miesięcy – jeżeli nie zachodzą poważne okoliczności uzasadniające przedłużenie okresu zatrzymania, trzech miesięcy – w przypadku gdy takie okoliczności zachodzą, oraz 12 miesięcy – gdy istnieje prawdopodobieństwo, że przeprowadzenie przekazania potrwa dłużej z uwagi na brak współpracy ze strony cudzoziemca lub brak dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia procedury.