



Zbiór Orzeczeń

Cabinet Bay Larsen – Projet d'arrêt du 7/11/2019

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 12 grudnia 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Rozporządzenie (UE) 2016/399 – Unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Artykuł 6 – Warunki wjazdu obywateli państw trzecich – Pojęcie „zagrożenia dla porządku publicznego” – Decyzja nakazująca powrót wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego

W sprawie C-380/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 6 czerwca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 czerwca 2018 r., w postępowaniu:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

przeciwko

E.P.,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, M. Safjan, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 maja 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu E.P. – Š. Petković, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – J.M. Hoogveld, M.A.M. de Ree, L. Noort oraz K. Bulterman, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Van Lul, C. Pochet i P. Cottin, w charakterze pełnomocników, których wspierali adwokat C. Decordier i T. Bricout, advocaat,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niemieckiego – początkowo T. Henze i R. Kanitz, następnie R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwajcarskiego – S. Lauper, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils, J. Tomkin oraz C. Cattabriga, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1, zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) a E.P. w przedmiocie zgodności z prawem decyzji nakazującej mu opuszczenie terytorium Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Konwencja wykonawcza do układu z Schengen

- 3 Artykuł 5 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisanej w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen (zwanej dalej „konwencją wykonawczą do układu z Schengen), stanowił:

„W przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy, cudzoziemcom spełniającym następujące warunki można zezwolić na wjazd na terytoria Umawiających się Stron:

- a) cudzoziemcy ci posiadają ważny dokument lub dokumenty określone przez Komitet Wykonawczy, upoważniające ich do przekroczenia granicy;

[...]

- c) cudzoziemcy ci przedstawiają, jeśli to konieczne, dokumenty uzasadniające cel oraz warunki zamierzonego pobytu oraz posiadają wystarczające środki utrzymania [...] lub są w stanie nabyć takie środki legalnie;
- d) cudzoziemcy ci nie są osobami, w odniesieniu do których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu;
- e) cudzoziemcy ci nie są uważani za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych którejkolwiek z Umawiających się Stron”.

- 4 Artykuł 20 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 182, s. 1), stanowi:

„Cudzoziemcy niepodlegający obowiązkowi wizowemu mogą swobodnie przemieszczać się po terytoriach Umawiających się Stron przez okres nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, pod warunkiem że spełniają oni warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c), d) i e)”.

Dyrektywa 2004/38/WE

- 5 Artykuł 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46) stanowi:

„Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji”.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006

- 6 Artykuł 24 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4) stanowi:

„1. Dane dotyczące obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których został dokonany wpis w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt, wprowadza się na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętej na podstawie indywidualnej oceny przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi określonymi w prawie krajowym. Postępowanie odwoławcze w sprawie takich decyzji jest prowadzone zgodnie z przepisami krajowymi.

2. Wpisu dokonuje się, jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1, jest uzasadniona zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność danego obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku:

- a) obywatela państwa trzeciego, który został skazany w państwie członkowskim za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku;
- b) obywatela państwa trzeciego, co do którego istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że popełnił poważne przestępstwa, lub co do którego istnieją poważne przesłanki, by sądzić, że zamierza on takie przestępstwa popełnić na terytorium państwa członkowskiego”.

Dyrektywa 2008/115/WE

- 7 Artykuł 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98) przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- 2) »nielegalny pobyt« oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 [rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2010, L 275, s. 11)], albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;

[...]”.

- 8 Artykuł 6 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium”.

Kodeks wizowy

- 9 Artykuł 21 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. 2009, L 243, s. 1, zwany dalej „kodeksem wizowym”) stanowi:

„Rozpatrując wnioski o wizę jednolitą, ustala się, czy osoba ubiegająca się o wizę spełnia warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c), d) i e) [rozporządzenia nr 562/2006], a szczególną uwagę poświęca się ustaleniu, czy osoba ubiegająca się o wizę nie stanowi zagrożenia pod względem nielegalnej imigracji lub zagrożenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich oraz czy zamierza opuścić terytorium państw członkowskich przed wygaśnięciem wizy, o którą występuje”.

Kodeks graniczny Schengen

- 10 Motywy 6 i 27 kodeksu granicznego Schengen są sformułowane następująco:

„(6) Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich.

[...]

(27) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odstępstwo od podstawowej zasady swobody przepływu osób należy interpretować ściśle, a koncepcja porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego, obecnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa”.

11 Artykuł 2 tego kodeksu przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- 5) »osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii« oznacza[ją]:
- a) 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, do których stosuje się dyrektywę [2004/38];
 - b) obywateli państw trzecich i członków ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, 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;

[...]”.

12 Artykuł 6 ust. 1 tego kodeksu stanowi, co następuje:

„W przypadku planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym, co oznacza wzięcie pod uwagę okresu 180-dniowego poprzedzającego każdy z dni pobytu, warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

[...]

- d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w [Systemie Informacyjnym Schengen (SIS)];
- e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich”.

13 Artykuł 8 ust. 2 akapit trzeci tego samego kodeksu przewiduje:

„Jednakże, wrywkowo, podczas dokonywania minimalnej odprawy osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii, straż graniczna może sprawdzić krajowe i europejskie bazy danych w celu potwierdzenia, że takie osoby nie stanowią rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, stosunków międzynarodowych państw członkowskich lub zagrożenia dla zdrowia publicznego”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 E.P., obywatel państwa trzeciego, podczas krótkoterminowego pobytu w Niderlandach, na potrzeby którego był zwolniony z obowiązku wizowego, stał się osobą podejrzaną o naruszenie niderlandzkich przepisów dotyczących środków odurzających.

- 15 Decyzją z dnia 19 maja 2016 r. sekretarz stanu nakazał E.P. opuszczenie terytorium Unii z tego powodu, że przestał on spełniać wymóg z art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen, gdyż stanowił zagrożenie dla porządku publicznego.
- 16 Na decyzję tę E.P. wniósł skargę do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu w Hadze, ośrodek zamiescowy w Amsterdamie, Niderlandy).
- 17 Wyrokiem z dnia 13 września 2016 r. sąd ten uwzględnił jego skargę i stwierdził nieważność decyzji sekretarza stanu.
- 18 Sekretarz stanu odwołał się od tego wyroku.
- 19 W świetle w szczególności charakteru decyzji wydanej wobec E.P., złożoności ocen, które sekretarz stanu musiał przeprowadzić w celu wydania takiej decyzji, oraz okoliczności, że w chwili jej wydania E.P. przebywał na terenie państwa członkowskiego, sąd odsyłający zastanawia się, czy stwierdzenie zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen zakłada wykazanie, że osobiste zachowanie E.P. stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społecznych.
- 20 Uważa on, że obecnie orzecznictwo Trybunału, mianowicie wyroki z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377), z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413), z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), a także z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.
- 21 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu, Niderlandy) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 6 ust. 1 lit. e) [kodeksu granicznego Schengen] należy interpretować w ten sposób, iż dokonując ustalenia, że okres legalnego pobytu nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym zakończył się w związku z uznaniem cudzoziemca za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego, należy uzasadnić, że indywidualne zachowania danego cudzoziemca stanowią rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społecznego?
 - 2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej, jakie wymogi należy spełnić zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e) [kodeksu granicznego Schengen] dla potrzeb uzasadnienia, że cudzoziemiec został uznany za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego?

Czy art. 6 ust. 1 lit. e) [kodeksu granicznego Schengen] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takiej praktyce krajowej, zgodnie z którą cudzoziemiec jest uznawany za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego już na podstawie samego faktu, że cudzoziemiec ten jest podejrzany o popełnienie czynu zabronionego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 22 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą wydać decyzję nakazującą powrót wobec obywatela państwa trzeciego niepodlegającego obowiązkowi wizowemu, który przebywa na terytorium państw członkowskich w ramach pobytu krótkoterminowego, na tej podstawie, że jest on uważany za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, ponieważ jest podejrzany o popełnienie przestępstwa.

- 23 Z art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen wynika, że wśród warunków wjazdu na pobyt krótkoterminowy na terytorium państw członkowskich figuruje wymóg, by nie być uważanym za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich.
- 24 O ile przepis ten przedstawia ten wymóg jako warunek wjazdu na terytorium państw członkowskich, o tyle należy stwierdzić, że po wjeździe na to terytorium legalność pobytu na rzeczonym terytorium nadal jest uzależniona od przestrzegania tego wymogu.
- 25 Z jednej bowiem strony art. 20 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen przewiduje, że obywatele państw trzecich niepodlegający obowiązkowi wizowemu mogą swobodnie przemieszczać się na terytoriach państw członkowskich przez okres ustanowiony w tym przepisie, pod warunkiem że obywatele ci spełniają warunki wjazdu wskazane w art. 5 ust. 1 lit. a) oraz c)–e) tej konwencji.
- 26 W tej kwestii należy zauważyć, że art. 6 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen zastąpił art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 562/2006, który wcześniej zastąpił art. 5 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Tak więc art. 20 ust. 1 tej konwencji należy rozumieć w ten sposób, że odsyła on obecnie do art. 6 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen.
- 27 Z drugiej strony z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/115 wynika, że obywatel państwa trzeciego, który przebywa na terytorium państwa członkowskiego, nie spełniając warunków wjazdu wymienionych w art. 5 rozporządzenia nr 562/2006 – obecnie zastąpionym przez art. 6 kodeksu granicznego Schengen – albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim, znajduje się w związku z tym w sytuacji nielegalnego pobytu na tym terytorium (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, pkt 59).
- 28 W tych okolicznościach, skoro art. 6 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium, należy przyjąć, że państwo członkowskie może wydać taką decyzję wobec obywatela państwa trzeciego niepodlegającego obowiązkowi wizowemu, przebywającego na terytorium państw członkowskich w ramach pobytu krótkoterminowego, jeżeli obywatel ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen.
- 29 W tym kontekście, w celu ustalenia zakresu pojęcia „zagrożenia dla porządku publicznego” figurującego w tym ostatnim przepisie, należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że obywatela Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, oraz określonych członków jego rodziny można uważać za stwarzających zagrożenie dla porządku publicznego jedynie wówczas, gdy ich indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 66, 67; a także z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 23, 24).
- 30 Pojęcie „zagrożenia dla porządku publicznego” było następnie interpretowane w ten sam sposób w kontekście kilku dyrektyw regulujących sytuację obywateli państw trzecich nienależących do rodziny obywatela Unii (zob. wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 60; z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 79; z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 67).
- 31 Jednakże nie każde odwołanie się przez prawodawcę Unii do pojęcia „zagrożenie dla porządku publicznego” należy koniecznie rozumieć w ten sposób, że odsyła wyłącznie do indywidualnego zachowania stanowiącego rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego.

- 32 I tak, co się tyczy pokrewnego pojęcia „zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego”, Trybunał w kontekście dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. 2004, L 375, s. 12) orzekł, że pojęcie to należy rozumieć szerzej niż w orzecznictwie dotyczącym osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz że pojęcie to może obejmować między innymi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 40).
- 33 W celu sprecyzowania pojęcia „zagrożenie dla porządku publicznego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen okazuje się zatem konieczne uwzględnienie brzmienia tego przepisu, jego kontekstu, a także celów realizowanych przez regulację, której część on stanowi (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 58; z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 30).
- 34 Jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o brzmienie art. 6 ust. 1 lit. e) tego kodeksu, to należy zauważyć, że w odróżnieniu zwłaszcza od art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie wymaga on wyraźnie – dla uznania danej osoby za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego – by zachowanie tej osoby stanowiło rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa.
- 35 W drugiej kolejności, ocena ta znajduje potwierdzenie w kontekście, w jakim jest umiejscowiony art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen.
- 36 W tej kwestii należy przede wszystkim wskazać, że przepis ten pozostaje w ścisłym związku z kodeksem wizowym, ponieważ przestrzeganie ustanowionego w nim warunku wjazdu powinno – zgodnie z art. 21 ust. 1 tego kodeksu – zostać zweryfikowane przed wydaniem wizy jednolitej.
- 37 Tym samym szeroki zakres uznania, przysługujący, jak przyznaje Trybunał, właściwym organom państw członkowskich przy weryfikowaniu przestrzegania warunków, od których jest uzależnione wydanie wizy jednolitej, w logicznej konsekwencji – zważywszy złożoność takiego badania (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 56–60) – powinien również przysługiwać tym organom, gdy ustalają one, czy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen.
- 38 Następnie, o ile prawdą jest, że motyw 27 i art. 8 ust. 2 akapit trzeci tego kodeksu odnoszą się wyraźnie do sytuacji, w której określona osoba stanowi „rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie” dla porządku publicznego, o tyle odniesienia te dotyczą wyłącznie sytuacji osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii w rozumieniu art. 2 pkt 5 tego kodeksu.
- 39 W tych okolicznościach należy zauważyć, że gdyby prawodawca Unii zamierzał również uzależnić stosowanie art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen od zaistnienia takiej sytuacji, zgodnie z logiką sformułowałby ten przepis w taki sam sposób, co art. 8 ust. 2 akapit trzeci tego kodeksu.
- 40 Wreszcie art. 6 ust. 1 lit. d) kodeksu granicznego Schengen przewiduje, że wymóg, by nie być osobą, wobec której dokonano wpisu w SIS do celów odmowy wjazdu, jest również warunkiem wjazdu na terytorium państw członkowskich na pobyt krótkoterminowy.
- 41 Dalej, z art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1987/2006 wynika, że wobec obywatela państwa trzeciego, który został skazany w państwie członkowskim za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku lub co do którego istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że popełnił poważne przestępstwo, można dokonać wpisu w SIS do celów odmowy wjazdu jako osoby stanowiącej zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

- 42 Wynika stąd, że pojęcie „zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” w rozumieniu tego przepisu różni się wyraźnie od pojęcia, o którym mowa w pkt 27 niniejszego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-503/03, EU:C:2006:74, pkt 48).
- 43 W tym kontekście przyjęcie, że pojęcie „zagrożenia dla porządku publicznego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen jest węższe niż to, od którego zależy stosowanie art. 6 ust. 1 lit. d) tego kodeksu, wprowadziłoby niespójność do rzeczonego kodeksu.
- 44 Jeżeli chodzi, po trzecie, o cele kodeksu granicznego Schengen, to z motywu 6 tego kodeksu wynika, że kontrola graniczna powinna pomagać w zapobieganiu „wszelkim zagrożeniom” dla porządku publicznego.
- 45 W związku z tym okazuje się, po pierwsze, że zachowanie porządku publicznego samo w sobie stanowi jeden z celów rzeczonego kodeksu, a po drugie – że zamiarem prawodawcy Unii było zwalczanie ogółu zagrożeń dla porządku publicznego.
- 46 W świetle ogółu powyższych rozważań art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen nie powinien być interpretowany w ten sposób, że z założenia stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą decyzja nakazująca powrót zostaje wydana wobec obywatela państwa trzeciego niepodlegającego obowiązkowi wizowemu, który przebywa na terytorium państw członkowskich w ramach pobytu krótkoterminowego, jeżeli jest on podejrzewany o popełnienie przestępstwa – bez wykazania, że jego zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego.
- 47 Taka praktyka krajowa powinna być jednak zgodna z zasadą proporcjonalności, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii, i nie może w szczególności wykraczać poza to, co jest niezbędne do ochrony porządku publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 maja 2019 r., Lavorgna, C-309/18, EU:C:2019:350, pkt 24; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 68; a także z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 51).
- 48 Wynika stąd, po pierwsze, że przestępstwo, o którego popełnienie jest podejrzewany obywatel państwa trzeciego, powinno być – pod względem rodzaju i zagrożenia karą – wystarczająco poważne, by uzasadniać natychmiastowe zakończenie pobytu tego obywatela na terytorium państw członkowskich.
- 49 Po drugie, w braku wyroku skazującego, właściwe organy państwa członkowskiego mogą powoływać się na zagrożenie dla porządku publicznego wyłącznie w obliczu spójnych, obiektywnych i dokładnych informacji uzasadniających podejrzenie, że rzeczony obywatel popełnił takie przestępstwo.
- 50 Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy praktyka krajowa rozpatrywana w postępowaniu głównym spełnia te wymogi.
- 51 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 6 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą wydać decyzję nakazującą powrót wobec obywatela państwa trzeciego niepodlegającego obowiązkowi wizowemu, który przebywa na terytorium państw członkowskich w ramach pobytu krótkoterminowego, na tej podstawie, że jest on uważany za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, ponieważ jest podejrzewany o popełnienie przestępstwa – pod warunkiem, że praktyka ta jest stosowana jedynie wówczas, gdy, po pierwsze, przestępstwo to jest pod względem rodzaju i zagrożenia karą wystarczająco poważne, by uzasadniać natychmiastowe zakończenie pobytu tego obywatela na terytorium państw członkowskich, oraz, po drugie, organy te posiadają spójne, obiektywne i dokładne informacje na poparcie swoich podejrzeń. Dokonanie stosownych ustaleń należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- 52 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 6 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą wydać decyzję nakazującą powrót wobec obywatela państwa trzeciego niepodlegającego obowiązowi wizowemu, który przebywa na terytorium państw członkowskich w ramach pobytu krótkoterminowego, na tej podstawie, że jest on uważany za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, ponieważ jest podejrzewany o popełnienie przestępstwa – pod warunkiem, że praktyka ta jest stosowana jedynie wówczas, gdy, po pierwsze, przestępstwo to jest pod względem rodzaju i zagrożenia karą wystarczająco poważne, by uzasadniać natychmiastowe zakończenie pobytu tego obywatela na terytorium państw członkowskich, oraz, po drugie, organy te posiadają spójne, obiektywne i dokładne informacje na poparcie swoich podejrzeń. Dokonanie stosownych ustaleń należy do sądu odsyłającego.

Podpisy