Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 lipca 2014 r.*

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2008/115/WE — Wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich — Artykuł 16 ust. 1 — Środek detencyjny w celu wydalenia — Przetrzymywanie w zakładzie karnym — Brak możliwości umieszczenia obywateli państw trzecich w specjalnym ośrodku detencyjnym — Brak takiego ośrodka w kraju związkowym, w którym wobec obywatela państwa trzeciego stosuje się środek detencyjny

W sprawach połączonych C-473/13 i C-514/13

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Bundesgerichtshof i Landgericht München I (Niemcy), postanowieniami z dnia 11 lipca 2013 r. i z dnia 26 września 2013 r., które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniu 3 września 2013 r. i w dniu 8 października 2013 r., w postępowaniach:

Adala Bero

przeciwko

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

oraz

Ettayebi Bouzalmate

przeciwko

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet i M. Safjan, prezesi izb, A. Rosas, G. Arestis (sprawozdawca), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 kwietnia 2014 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu A. Bero przez P. Fahlbuscha, Rechtsanwalt,

— w imieniu E. Bouzalmate przez G. Meyera oraz H. Habbe, Rechtsanwälte,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. de Ree, M. Bulterman oraz H. Stergiou, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez L. Swedenborga oraz A. Falk, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu szwajcarskiego przez D. Klingelego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Wilsa oraz M. Condou-Durande, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 16 ust. 1 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. L 348, s. 98).

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów, po pierwsze, pomiędzy A. Bero a Regierungspräsidium Kassel (radą regionalną miasta Kassel), a po drugie, pomiędzy E. Bouzalmate a Kreisverwaltung Kleve (powiat Kleve), dotyczących zgodności z prawem wydanych wobec nich decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego w celu wydalenia.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 2, 6, 16 i 17 dyrektywy 2008/115 mają następujące brzmienie:

„(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.

[…]

(6) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu. […]

[…]

(16) Stosowanie środków detencyjnych w celu wydalenia należy ograniczyć i uzależnić od tego, czy jest ono proporcjonalne w odniesieniu do zastosowanych środków i zakładanych celów. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w celu przygotowania powrotu lub wykonania wydalenia oraz jeśli zastosowanie łagodniejszych środków przymusu byłoby niewystarczające.

(17) Obywateli państwa trzeciego, których umieszczono w ośrodku detencyjnym, należy traktować w sposób ludzki i godny, z poszanowaniem ich praw podstawowych i zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym. Bez uszczerbku dla początkowego zatrzymania dokonanego przez organy ścigania, regulowanego przez prawo krajowe, środek detencyjny powinien być stosowany co do zasady w specjalnym ośrodku detencyjnym".

4 Artykuł 1 rozpatrywanej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot", brzmi następująco:

„Niniejsza 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".

5 Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2008/115 nie narusza ona prawa państw członkowskich do przyjęcia lub zachowania przepisów korzystniejszych dla osób objętych jej zakresem zastosowania, o ile przepisy te są zgodne ze wspomnianą dyrektywą.

6 Artykuł 15 tej dyrektywy, zatytułowany „Środek detencyjny", stanowi:

„1. O ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki, państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu tylko w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, w szczególności jeżeli:

a) istnieje ryzyko ucieczki, lub

b) dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia.

Jakikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością.

[…]

5. Środek detencyjny jest utrzymany dopóki nie spełnione zostaną [spełnione są] warunki określone w ust. 1 i jest to konieczne do zapewnienia skutecznego wydalenia. Każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

6. Państwa członkowskie nie mogą przedłużać okresu, o którym mowa w ust. 5, z wyjątkiem przedłużenia na ograniczony okres czasu nieprzekraczający kolejnych dwunastu miesięcy zgodnie z prawem krajowym, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań wydalenie może potrwać dłużej ze względu na:

a) brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego, lub

b) opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich".

7 Artykuł 16 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Warunki pobytu w ośrodku detencyjnym", przewiduje w ust. 1:

„Przetrzymywanie odbywa się z reguły w specjalnych ośrodkach detencyjnych. Jeżeli państwo członkowskie nie może zapewnić obywatelom państw trzecich pobytu w specjalnym ośrodku detencyjnym i [jest] zmuszone do wykorzystania w tym celu zakład karny [zakładu karnego], obywatele państw trzecich, wobec których zastosowano środek detencyjny, przetrzymywani są oddzielnie od zwykłych więźniów".

Prawo niemieckie

8 Paragraf 62a ust. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji obcokrajowców na terytorium federalnym) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), z późniejszymi zmianami (BGBl. 2011 I, s. 2258), która transponuje art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115, stanowi:

„Przetrzymywanie w celu wydalenia odbywa się z reguły w specjalnych ośrodkach detencyjnych. Jeżeli w kraju związkowym brak jest specjalnych ośrodków detencyjnych, przetrzymywanie może odbywać się w innych zakładach karnych tego kraju związkowego; w takim przypadku osoby zatrzymane w oczekiwaniu na wydalenie przetrzymywane są oddzielnie od innych więźniów. […]".

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-473/13

9 A. Bero, która według sądu odsyłającego jest prawdopodobnie obywatelką syryjską, złożyła w Niemczech wniosek o azyl. Ponieważ wniosek ten nie został uwzględniony, urząd ds. cudzoziemców zwrócił się do Amtsgericht Frankfurt am Main (sądu rejonowego we Frankfurcie nad Menem) o wydanie postanowienia o wydaleniu jej z terytorium Niemiec. Sąd ten w dniu 6 stycznia 2011 r. zarządził wobec A. Bero zastosowanie środka detencyjnego w celu wydalenia do dnia 17 lutego 2011 r. Wniesione przeciw temu postanowieniu przez A. Bero zażalenie zostało oddalone przez Landgericht Frankfurt am Main (sąd okręgowy we Frankfurcie nad Menem).

10 Zważywszy, że w Niemczech wykonanie środków detencyjnych w celu wydalenia jest zadaniem krajów związkowych, kraj związkowy Hesja umieścił A. Bero w ośrodku penitencjarnym we Frankfurcie, który jest zwykłym zakładem karnym. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że w Hesji – inaczej niż w innych krajach związkowych tego państwa członkowskiego – nie ma specjalnego ośrodka detencyjnego, w rozumieniu dyrektywy 2008/115.

11 W dniu 2 lutego 2011 r. A. Bero została zwolniona w wyniku skargi złożonej do komisji ds. przypadków szczególnych kraju związkowego Hesja. Poprzez skargę do sądu odsyłającego A. Bero zmierza do uzyskania stwierdzenia, że zarządzenie przez Amtsgericht Frankfurt am Main zastosowania wobec niej środka detencyjnego i oddalenie przez Landgericht Frankfurt am Main wniesionego przez nią zażalenia naruszyły jej prawa.

12 Zdaniem Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości) rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu uzależnione jest od wykładni art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

13 Tak więc w powyższych okolicznościach Bundesgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy z art. 16 ust. 1 dyrektywy [2008/115] wynika zobowiązanie państwa członkowskiego do wykonania [środka detencyjnego] w celu wydalenia co do zasady w specjalnych ośrodkach detencyjnych również wtedy, gdy takie ośrodki znajdują się tylko w niektórych [krajach związkowych] tego państwa członkowskiego, a w innych nie?”.

Sprawa C-514/13

14 E. Bouzalmate, który jest obywatelem Maroka, przybył nielegalnie do Niemiec w dniu 24 września 2010 r. i w dniu 8 października 2010 r. złożył wniosek o przyznanie statusu uchodźcy.

15 Decyzją Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców) z dnia 12 stycznia 2012 r., która stała się ostateczna i wykonalna w dniu 25 stycznia 2012 r., wniosek został oddalony, a zainteresowany został wezwany do opuszczenia terytorium Niemiec w ciągu tygodnia od doręczenia tej decyzji pod rygorem wydalenia do państwa pochodzenia. W dniu 2 marca 2012 r. miasto Geldern (powiat Kleve), któremu E. Bouzalmate został powierzony, uznało, że opuścił on miasto bez podania nowego adresu.

16 E. Bouzalmate został zatrzymany w dniu 25 marca 2013 r. i wyrokiem Amtsgericht München (sądu rejonowego w Monachium) z dnia 9 kwietnia 2013 r. skazany za nielegalny pobyt na karę pozbawienia wolności w wymiarze pięciu miesięcy z warunkowym zawieszeniem wykonania kary. Po zwolnieniu z tymczasowego aresztowania zainteresowany nie zgłosił się ani do organu ds. cudzoziemców Landratsamt Kleve (służb administracyjnych starostwa Kleve), ani do innego organu.

17 W dniu 13 lipca 2013 r. E. Bouzalmate został ponownie zatrzymany w Monachium i wyrokiem z dnia 26 lipca 2013 r. Amtsgericht München zarządził zastosowanie wobec niego środka detencyjnego w celu wydalenia na maksymalny okres dziesięciu tygodni, licząc od dnia 14 lipca 2013 r., czyli najpóźniej do dnia 21 września 2013 r.

18 Po podjęciu próby samobójczej E. Bouzalmate został umieszczony w dniu 12 września 2013 r. w klinice psychiatrycznej. Ze względu na tę sytuację organ ds. cudzoziemców Landratsamt Kleve anulował termin wydalenia wyznaczony na dzień 16 września 2013 r.

19 Ponieważ leczenie psychiatryczne E. Bouzalmate zostało zakończone w dniu 20 września 2013 r., postanowieniem z tego samego dnia Amtsgericht München, do którego Landratsamt Kleve skierował ponownie wniosek, zarządził dalsze stosowanie wobec E. Bouzalmate środka detencyjnego w specjalnym oddziale zakładu karnego w Monachium, w którym przebywają osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji, do czasu aż będzie można przeprowadzić jego wydalenie, lecz maksymalnie do dnia 19 października 2013 r.

20 Na wspomniane postanowienie Amtsgericht München E. Bouzalmate wniósł zażalenie do Landgericht München I (sądu okręgowego w Monachium).

21 Zastanawiając się nad kwestią dotyczącą przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 umieszczania osób, o których mowa w dyrektywie 2008/115, w specjalnych ośrodkach detencyjnych, Landgericht München I postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy z art. 16 ust. 1 dyrektywy [2008/115] wynika, że państwo członkowskie jest zobowiązane zastosować środek detencyjny w celu wydalenia co do zasady poprzez umieszczenie osoby w specjalnym ośrodku detencyjnym także wtedy, gdy takie ośrodki istnieją tylko w części struktury federalnej tego państwa członkowskiego, ale nie w tej części, w której zgodnie z regulacjami dotyczącymi struktury federalnej tego państwa członkowskiego środek detencyjny jest wykonywany?”.

22 Na wniosek sądu odsyłającego wyznaczona izba zbadała konieczność rozpoznania niniejszej sprawy w pilnym trybie prejudycjalnym, przewidzianym w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Wspomniana izba postanowiła, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, nie uwzględnić tego wniosku.

23 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 22 października 2013 r. sprawy C-473/13 i C-514/13 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

24 Poprzez swe pytania sądy odsyłające zmierzają w istocie do ustalenia, czy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest co do zasady zobowiązane do zastosowania środka detencyjnego w celu wydalenia obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na ich terytorium poprzez umieszczenie w specjalnym ośrodku detencyjnym tego państwa także wtedy, gdy wspomniane państwo członkowskie ma strukturę federalną, a kraj związkowy właściwy na mocy prawa krajowego do zarządzenia i wykonania środka detencyjnego nie posiada takiego ośrodka detencyjnego.

25 Na wstępie należy podnieść, że art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115 ustanawia zasadę, zgodnie z którą przetrzymywanie w celu wydalenia obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie odbywa się w specjalnych ośrodkach detencyjnych. Zdanie drugie tego przepisu przewiduje odstępstwo od wspomnianej zasady, które jako takie powinno być interpretowane w sposób ścisły (zob. podobnie wyrok Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 86).

26 Jak podniósł rząd niemiecki, to drugie zdanie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 nie jest sformułowane w identyczny sposób we wszystkich wersjach językowych. W wersji w języku niemieckim przepis ten przewiduje bowiem, że „w przypadku gdy państwo członkowskie nie posiada specjalnych ośrodków detencyjnych i środek detencyjny musi być wykonany w zakładzie karnym, obywatele państw trzecich, wobec których zarządzono środek detencyjny, przetrzymywani są oddzielnie od zwykłych więźniów”. W pozostałych wersjach językowych wspomniany przepis nie odwołuje się do braku specjalnych ośrodków detencyjnych, ale do okoliczności, że państwo członkowskie „nie może” umieścić wspomnianych obywateli w takich ośrodkach.

27 Według tego samego rządu wspomniane pozostałe wersje językowe drugiego zdania art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 pozostawiają organom krajowym szerszy margines oceny niż ten, który wynika z wersji tego przepisu w języku niemieckim, tak że brak możliwości umieszczenia danych obywateli państw trzecich w specjalnych ośrodkach detencyjnych mógłby także być związany z okolicznością, że kraj związkowy państwa członkowskiego, właściwy na mocy prawa krajowego do wykonania środka detencyjnego, nie posiada specjalnych ośrodków detencyjnych.

28 W tym zakresie należy stwierdzić, że przewidziany w zdaniu pierwszym art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 obowiązek wykonania środka detencyjnego co do zasady w specjalnych ośrodkach detencyjnych nałożony jest na państwa członkowskie jako takie, a nie na państwa członkowskie w zależności od ich odnośnych struktur administracyjnych lub konstytucyjnych.

29 Organy krajowe odpowiedzialne za stosowanie ustawodawstwa krajowego transponującego art. 16 dyrektywy 2008/115 powinny w konsekwencji być w stanie wykonać środek detencyjny w specjalnych ośrodkach detencyjnych.

30 A zatem, jeśli stosowanie ustawodawstwa krajowego transponującego dyrektywę 2008/115 jest powierzone w państwie członkowskim organom kraju związkowego, to okoliczność, że w niektórych krajach związkowych organy właściwe mają możliwość umieszczenia obywateli państw trzecich w takich ośrodkach, nie może stanowić wystarczającej transpozycji dyrektywy 2008/115 przez dane państwo członkowskie, jeśli organy właściwe innych krajów związkowych tego samego państwa członkowskiego nie mają tej możliwości.

31 Taka wykładnia art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 nie oznacza jednakże, że państwo członkowskie, które, jak Republika Federalna Niemiec, ma strukturę federalną, jest zobowiązane do utworzenia specjalnych ośrodków detencyjnych w każdym kraju związkowym. Należy jednakże zagwarantować, w szczególności na podstawie porozumień o współpracy administracyjnej, aby właściwe organy kraju związkowego nieposiadającego takich ośrodków, mogły umieszczać obywateli państw trzecich oczekujących na wydalenie w specjalnych ośrodkach detencyjnych w innych krajach związkowych.

32 W takich okolicznościach na przedstawione pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest co do zasady zobowiązane do zastosowania środka detencyjnego w celu wydalenia obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na jego terytorium poprzez ich umieszczenie w specjalnym ośrodku detencyjnym tego państwa także wtedy, gdy wspomniane państwo członkowskie ma strukturę federalną, a kraj związkowy właściwy na mocy prawa krajowego do zarządzenia i wykonania środka detencyjnego nie posiada takiego ośrodka detencyjnego.

W przedmiocie kosztów

33 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 ust. 1 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 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest co do zasady zobowiązane do zastosowania środka detencyjnego w celu wydalenia obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na jego terytorium poprzez ich umieszczenie w specjalnym ośrodku detencyjnym tego państwa także wtedy, gdy wspomniane państwo członkowskie ma strukturę federalną, a kraj związkowy właściwy na mocy prawa krajowego do zarządzenia i wykonania środka detencyjnego nie posiada takiego ośrodka detencyjnego.

Podpisy