



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 1 października 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2008/115 WE — Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich — Decyzja nakazująca powrót zaopatrzona w zakaz wjazdu przez okres trzech lat — Naruszenie zakazu wjazdu — Obywatel państwa trzeciego uprzednio wydany — Kara pozbawienia wolności w wypadku ponownego bezprawnego wjazdu na terytorium krajowe — Zgodność

W sprawie C-290/14

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale di Firenze (Włochy) postanowieniem z dnia 22 maja 2014 r. r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 czerwca 2014 r., w postępowaniu karnym przeciwko

Skerdjanowi Celajowi,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez L. D'Ascię, avvocato dello Stato
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz J. Vlácilu, działających w charakterze pełnomocników
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu norweskiego przez E. Widsteen oraz K.B. Moena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwajcarskiego przez E. Bicheta, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: włoski.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez Condou-Durande oraz A. Aresu, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2015 r. r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko S. Celajowi, obywatelowi Albanii, z powodu wjazdu na terytorium Włoch z naruszeniem zakazu wjazdu na to terytorium przez okres trzech lat.

Ramy prawne

Konwencja dotycząca statusu uchodźców

- 3 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Została ona uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. który z kolei wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).
- 4 Artykuł 31 ust. 1 konwencji genewskiej stanowi:

„Umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu”.

Dyrektywa 2008/115

- 5 Motywy 1, 4, 14 i 23 dyrektywy 2008/115 mają następujące brzmienie:

„(1) Rada Europejska na posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. ustaliła spójne podejście w dziedzinie imigracji i azylu, obejmujące utworzenie wspólnego systemu azylowego, politykę imigracyjną i zwalczanie nielegalnej imigracji.

[...]

(4) Należy ustalić jasne, przejrzyste i sprawiedliwe zasady, aby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej.

[...]

(14) Skutkom krajowych środków w zakresie powrotów należy nadać wymiar europejski poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu wskutek którego zabroniony byłby wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich. [...]

[...]

(23) Stosowanie niniejszej dyrektywy nie narusza zobowiązań wynikających z Konwencji genewskiej [...]"

6 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„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”.

7 Artykuł 8 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Wydalenie”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu, zgodnie z art. 7.

2. Jeżeli państwo członkowskie wyznaczyło termin dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7, decyzja nakazująca powrót może być wykonana dopiero po wygaśnięciu tego terminu, chyba że pojawi się w tym okresie ryzyko, o którym mowa w art. 7 ust. 4.

3. Państwo członkowskie może wydawać odrębne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądowe nakazujące wydalenie.

4. Jeżeli państwa członkowskie stosują – w ostateczności – środki przymusu w celu przeprowadzenia wydalenia obywatela państwa trzeciego, który sprzeciwia się temu wydaleniu, środki te muszą być proporcjonalne i nie mogą obejmować użycia siły przekraczającego rozsądne granice. Są one stosowane w sposób przewidziany w prawie krajowym, z poszanowaniem praw podstawowych i należnym szacunkiem dla godności i nietykalności cielesnej danego obywatela państwa trzeciego.

5. Jeżeli wydalenie następuje drogą powietrzną, państwa członkowskie uwzględniają wspólne wytyczne w sprawie postanowień dotyczących bezpieczeństwa w odniesieniu do wspólnych wydaleń drogą powietrzną, załączone do decyzji 2004/573/WE.

6. Państwa członkowskie zapewniają skuteczny system monitorowania powrotów przymusowych”.

8 Artykuł 11 tej samej dyrektywy jest zredagowany następująco:

„1. Decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu:

a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, lub

b) jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane.

W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu.

[...]"

Prawo włoskie

- 9 Artykuł 13 ust. 13 decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (dekretu ustawodawczego nr 286 ujednociającym przepisy imigracyjne i dotyczące statusu cudzoziemca) z dnia 25 lipca 1998 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 191 z dnia 18 sierpnia 1998 r.) (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 286/1998”) stanowi:

„Cudzoziemiec, wobec którego zastosowano środek w postaci wydalenia, nie może ponownie wjechać na terytorium państwa bez uzyskania specjalnego zezwolenia ministra spraw wewnętrznych. W przypadku naruszenia tego zakazu cudzoziemiec podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat czterech oraz ponownemu wydaleniu z niezwłocznym doprowadzeniem do granicy [...]”.

- 10 Artykuł 13 ust. 13b dekretu ustawodawczego nr 286/1998 uściśla:

„W przypadku występków w rozumieniu ust. 13 i 13a następuje zatrzymanie sprawcy, także poza przypadkami ujęcia w czasie popełniania czynu zabronionego oraz przeprowadza się postępowanie uproszczone”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- 11 S. Celaj został zatrzymany w dniu 26 sierpnia 2011 r. na terytorium włoskim przez siły porządkowe Pontassieve (Włochy) za usiłowanie kradzieży w sposób szczególnie zuchwały. Został on za to przestępstwo skazany na karę pozbawienia wolności oraz grzywnę wyrokiem, który uprawomocnił się w dniu marca 2012 r. Wykonanie orzeczonej kary zostało zawieszona.
- 12 W dniu 17 kwietnia 2012 r. Prefetto di Firenze (prefekt Florencji, Włochy) wydał dekret w sprawie deportacji, zaś questore di Firenze (szef policji we Florencji) wydał wobec S. Celaja nakaz wydalenia, któremu towarzyszył zakaz ponownego wjazdu do Włoch w okresie trzech lat.
- 13 Prefekt Florencji stwierdził w swej decyzji, że należy wykluczyć możliwość wyznaczenia S. Celajowi terminu dobrowolnego powrotu, gdyż on sam nie złożył stosownego wniosku oraz istnieje ryzyko ucieczki. Doprowadzenie do granicy nie odbyło się jednak z przyczyn technicznych. Właściwe organy włoskie nakazały więc zainteresowanemu bezzwłoczne opuszczenie terytorium krajowego, uprzedzając go, że w razie niewykonania tego nakazu będzie podlegał karom przewidzianym ustawą. Pozostał on jednak na terytorium włoskim, a organy włoskie stwierdziły fakt jego obecności w dniach 27 lipca, 1 sierpnia oraz 30 sierpnia 2012 r.
- 14 W dniu 4 września 2012 r., S. Celaj z własnej woli zgłosił się na posterunek policji granicznej w Brindisi i opuścił terytorium Włoch.
- 15 Następnie S. Celaj ponownie wjechał na terytorium Włoch. W dniu 14 lutego 2014 r. został rozpoznany przez siły porządkowe na dworcu kolejowym w San Piero a Sieve (Włochy). Został on zatrzymany z powodu naruszenia art. 13 ust. 13 dekretu ustawodawczego nr 286/1998.
- 16 Prokuratura wszczęła wówczas przed Tribunale di Firenze postępowanie karne przeciwko S. Celajowi, domagając się wymierzenia mu kary 8 miesięcy pozbawienia wolności na podstawie art. 13 dekretu ustawodawczego nr 286/1998.
- 17 Obrońca oskarżonego wniósł o jego uniewinnienie z tego powodu, że dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie istnieniu uregulowania krajowego, a zatem czyny nie wyczerpują już znamion występków.

- 18 W tych okolicznościach Tribunale di Firenze postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepisy dyrektywy 2008/115 stoją na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów prawa krajowego państw członkowskich, przewidujących karę pozbawienia wolności do lat czterech dla obywatela państwa trzeciego, który po tym, jak został odesłany do kraju pochodzenia, nie tytułem ani nie w konsekwencji sankcji karnej, powrócił na terytorium państwa z naruszeniem legalnie wydanego zakazu wjazdu, w sytuacji kiedy taki obywatel nie został uprzednio poddany środkom przymusu określonym w art. 8 dyrektywy 2008/115 celem jego szybkiego i skutecznego wydalenia?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 19 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni dyrektywy 2008/115 należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje wymierzenie kary pozbawienia wolności przebywającemu nielegalnie obywatelowi państwa trzeciego, który – po powrocie do państwa pochodzenia w ramach wcześniejszego postępowania w sprawie powrotu – ponownie nielegalnie wjeżdża na terytorium tego państwa z naruszeniem zakazu wjazdu.
- 20 Na wstępie należy przypomnieć, że dyrektywa 2008/115 dotyczy wyłącznie powrotu obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie, a zatem nie ma ona na celu harmonizacji ogółu norm państw członkowskich dotyczących pobytu cudzoziemców. W konsekwencji omawiana dyrektywa co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, by prawo państwa członkowskiego kwalifikowało kolejny nielegalny wjazd obywatela państwa trzeciego z naruszeniem zakazu wjazdu jako występki i przewidywało sankcje karne celem odstraszania i pohamowania od popełnienia takiego naruszenia (zob. analogicznie wyroki: Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 28, oraz Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 31).
- 21 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może stosować przepisów prawa karnego, które mogą zagrażać realizacji celów dyrektywy i doprowadzić w ten sposób do pozbawienia jej skuteczności (effet utile) (wyrok Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 W tej kwestii należy zauważyć, że dyrektywa 2008/115 została przyjęta na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 3 lit. b) WE, który stał się art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, przewidującego przyjmowanie środków w dziedzinie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu.
- 23 Jak wynika z motywów 1 i 4 dyrektywy 2008/115 czytanych w świetle art. 79 TFUE, wdrożenie polityki w dziedzinie powrotu stanowi integralny element rozwijania przez Unię Europejską wspólnej polityki imigracyjnej, mającej zapewnić między innymi zapobieganie nielegalnej imigracji oraz wzmocnione zwalczanie tego zjawiska.
- 24 Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przewiduje możliwość – a w niektórych sytuacjach obowiązek – wydawania decyzji nakazujących powrót wraz z zakazem wjazdu, przy czym środek ten, zgodnie z motywem 14 tej dyrektywy, ma na celu nadanie krajowym środkom nakazującym powrót wymiaru europejskiego.
- 25 Należy przyjąć, że dyrektywa 2008/115 powinna być interpretowana w taki sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie uprawnieniu państw członkowskich do ustanawiania przepisów, które poddają sankcji karnej kolejny nielegalny wjazd obywatela państwa trzeciego.

- 26 Z pewnością, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, doszłoby do naruszenia wspólnych norm i procedur ustanowionych w dyrektywie 2008/115 wówczas, gdyby dane państwo członkowskie, po stwierdzeniu nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego, poprzedzało wykonanie decyzji nakazującej powrót, a nawet wydanie takiej decyzji, przeprowadzeniem postępowania karnego, które mogłoby doprowadzić do wymierzenia kary pozbawienia wolności w trakcie postępowania w sprawie powrotu, ponieważ takie działanie mogłoby opóźnić wydalenie (zob. podobnie wyroki: El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 59; Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 37–39, 45, oraz Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 33).
- 27 Jednak postępowanie karne przed sądem odsyłającym dotyczy sytuacji nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, do którego wspólne normy i procedury ustanowione w dyrektywie 2008/115 zostały zastosowane w celu zakończenia jego pierwszego nielegalnego pobytu na terytorium państwa członkowskiego i który ponownie wjechał na terytorium tego państwa z naruszeniem zakazu wjazdu.
- 28 Tak więc okoliczności postępowania głównego różnią się wyraźnie od okoliczności spraw zakończonych wyrokami El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) i Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807), które dotyczyły nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, wobec których w odnośnym państwie członkowskim toczyło się pierwsze postępowanie w sprawie powrotu.
- 29 Ponadto Trybunał orzekł już, że dyrektywa 2008/115 nie stoi na przeszkodzie wymierzaniu sankcji karnych, zgodnie z krajowymi normami postępowania karnego, obywatelom państw trzecich, wobec których zastosowano procedurę powrotu określoną w tej dyrektywie i którzy przebywają nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego, a brak jest uzasadnionego powodu przemawiającego przeciwko powrotowi (wyrok Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 48).
- 30 Należy zatem a fortiori uznać, że dyrektywa 2008/115 nie wyklucza uprawnienia państw członkowskich do wprowadzania sankcji karnych w odniesieniu do nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, w stosunku do których przeprowadzenie postępowania uregulowanego w tej dyrektywie zakończyło się ich powrotem i którzy ponownie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem zakazu wjazdu.
- 31 Jednak w zakresie w jakim sytuacja danego obywatela państwa trzeciego, która doprowadziła do wydalenia poprzedzającego nowy nielegalny wjazd na terytorium państwa członkowskiego, wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2008/115, wymierzenie sankcji karnej takiej jak w postępowaniu głównym jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy wydany wobec rzeczonoego obywatela zakaz wjazdu jest zgodny z art. 11 tej dyrektywy, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.
- 32 Wymierzenie takiej sankcji karnej musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zarówno praw podstawowych, w szczególności praw gwarantowanych mocą europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zob. wyrok Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 49), jak i, w stosownym przypadku, konwencji genewskiej, w szczególności jej art. 31 ust. 1.
- 33 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni dyrektywy 2008/115 należy dokonywać w ten sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje wymierzenie kary pozbawienia wolności przebywającemu nielegalnie obywatelowi państwa trzeciego, który – po powrocie do państwa pochodzenia w ramach wcześniejszego postępowania w sprawie powrotu – ponownie nielegalnie wjeżdża na terytorium tego państwa z naruszeniem zakazu wjazdu.

W przedmiocie kosztów

- ³⁴ 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Wykładni 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 dokonywać w ten sposób, że co do zasady nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje wymierzenie kary pozbawienia wolności przebywającemu nielegalnie obywatelowi państwa trzeciego, który – po powrocie do państwa pochodzenia w ramach wcześniejszego postępowania w sprawie powrotu – ponownie nielegalnie wjeżdża na terytorium tego państwa z naruszeniem zakazu wjazdu.

Podpisy