



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 15 lutego 2016 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Pilny tryb prejudycjalny — Normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową — Dyrektywa 2008/115/WE — Legalny pobyt — Dyrektywa 2013/32/UE — Artykuł 9 — Prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego — Dyrektywa 2013/33/UE — Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) — Zatrzymanie — Ochrona bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego — Ważność — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuły 6 i 52 — Ograniczenie — Proporcjonalność

W sprawie C-601/15 PPU

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 17 listopada 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w tym samym dniu, w postępowaniu:

**J.N.**

przeciwko

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

TRYBUNAŁ (wielka izba)

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (sprawozdawca), J.L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby i C. Lycourgos, prezesi izb, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu J.N. przez S. Thelosena oraz S. Pijl, advocaten,
- w imieniu Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przez D. Kuipera, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Noort oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

\* \* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu belgijskiego przez S. Vanriego, M. Jacobs oraz C. Pochet, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smoleka, J. Vláčila oraz S. Šindelkovą, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu cypryjskiego przez A. Argyropoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez T. Lukácsiego oraz R. van de Westelakena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Chavriera oraz F. Naerta, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande, H. Krämera oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po wysłuchaniu rzecznika generalnego,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L 180, s. 96).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w związku ze sporem pomiędzy J.N. a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (sekretarzem stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) dotyczącym zatrzymania J.N.

### Ramy prawne

#### *EKPC*

- 3 Artykuł 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”, w ust. 1 stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

[...]

- f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję”.

### *Karta*

- 4 Artykuł 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), zatytułowany „Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”, stanowi:

„Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”.

- 5 Zgodnie z art. 52 karty, zatytułowanym „Zakres i wykładnia praw i zasad”:

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

[...]

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[...]

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

### *Dyrektywa 2008/115/WE*

- 6 Motyw 4 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) stanowi:

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

- 7 Artykuł 3 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- 2) »nielegalny pobyt« oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia [warunków wjazdu do państwa członkowskiego] lub przestał spełniać [te] warunki [...], 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. L 105, s. 1)], albo innych warunków wjazdu [do tego państwa członkowskiego], pobytu lub zamieszkania [w nim];

[...]

4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;

[...]”.

8 Zgodnie z art. 7 dyrektywy 2008/115, zatytułowanym „Dobrowolny wyjazd”:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2 i 4, w decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni. Państwa członkowskie mogą określić w prawie krajowym, że termin ten jest wyznaczany jedynie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego. W takim przypadku państwa członkowskie informują danych obywateli państw trzecich o możliwości złożenia takiego wniosku.

Przewidziany wyżej termin nie pozbawia danych obywateli państw trzecich możliwości wcześniejszego wyjazdu.

2. Jeżeli jest to konieczne, państwa członkowskie przedłużają termin dobrowolnego wyjazdu, uwzględniając w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych.

3. Niektóre obowiązki mające na celu uniknięcie ryzyka ucieczki, takie jak regularne zgłaszanie się do danego organu, wpłacenie odpowiedniej kaucji, dostarczenie dokumentów lub obowiązek przebywania w określonym miejscu, mogą zostać nałożone na czas trwania okresu, w którym ma nastąpić dobrowolny wyjazd.

4. Jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, państwo członkowskie może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”.

9 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Wydalenie”, w ust. 1 stanowi:

„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”.

10 Artykuł 11 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Zakaz wjazdu”, stanowi:

„1. Decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu:

a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, lub

[...]

2. Czas trwania zakazu wjazdu jest określany, z należyтым uwzględnieniem wszystkich istotnych dla danego przypadku okoliczności i co do zasady nie przekracza pięciu lat. Może on być jednak dłuższy niż pięć lat, jeżeli obywatel państwa trzeciego stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.

[...]”.

*Dyrektywa 2013/32/UE*

- 11 Artykuł 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180, s. 60), zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[...]

- c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[...]

- p) »pozostawać w państwie członkowskim« oznacza pozostawać na terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany;

- q) »kolejny wniosek« oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1.

[...]”.

- 12 Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku”:

„1. Wnioskodawcom zezwala się na pozostawanie w państwie członkowskim, wyłącznie na potrzeby procedury, do czasu podjęcia przez organ rozstrzygający decyzji zgodnie z procedurami obowiązującymi w pierwszej instancji określonymi w rozdziale III. To prawo do pozostawania nie oznacza uprawnienia do otrzymania zezwolenia na pobyt.

2. Państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek jedynie w przypadku, gdy osoba występuje z kolejnym wnioskiem, o którym mowa w art. 41, lub gdy wydadzą one tę osobę lub dokonają jej ekstradycji, odpowiednio, do innego państwa członkowskiego na mocy obowiązków wynikających z europejskiego nakazu aresztowania [...] lub z innych przyczyn, bądź do państwa trzeciego lub do międzynarodowych sądów lub trybunałów karnych.

[...]”.

*Dyrektywa 2013/33*

- 13 Motywy 15–18, 20 i 35 dyrektywy 2013/33 stanowią:

„(15) Zatrzymywanie wnioskodawców powinno być zgodne z podstawową zasadą, według której osoba nie powinna zostać zatrzymana wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej, w szczególności zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi państw członkowskich oraz z art. 31 konwencji {dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150,

nr 2545 (1954)], uzupełnionej protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.}. Zatrzymanie wnioskodawców powinno być możliwe jedynie w jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach, określonych w niniejszej dyrektywie, przy czym sposób i cel zatrzymania muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności. W przypadku zatrzymania wnioskodawcy powinien on mieć skuteczny dostęp do koniecznych gwarancji procesowych, takich jak możliwość odwołania się do krajowego organu sądowego.

- (16) Jeżeli chodzi o postępowania administracyjne dotyczące powodów zatrzymania, kryterium »należytej staranności« wymaga przynajmniej, aby państwa członkowskie podejmowały konkretne i użyteczne kroki pozwalające maksymalnie skrócić czas weryfikowania powodów zatrzymania oraz aby istniały realne szanse, że taka weryfikacja może z powodzeniem nastąpić w możliwie najkrótszym czasie. Zatrzymanie nie może przekraczać czasu racjonalnie potrzebnego na zakończenie odnośnych postępowania.
- (17) Powody zatrzymania wymienione w niniejszej dyrektywie pozostają bez uszczerbku dla innych powodów zatrzymania – w tym powodów zatrzymania w ramach postępowania karnego – mających zastosowanie na podstawie prawa krajowego, bez związku z wnioskiem obywatela państwa trzeciego czy bezpaństwowca o ochronę międzynarodową.
- (18) Zatrzymani wnioskodawcy powinni być traktowani z pełnym poszanowaniem godności ludzkiej, a ich przyjęcie powinno być zorganizowane w sposób umożliwiający zaspokojenie ich potrzeb w tej sytuacji. Państwa członkowskie powinny zapewnić w szczególności stosowanie artykułu 37 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych [o prawach dziecka, zawartej w Nowym Jorku w dniu 20 listopada 1989 r. i ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie].

[...]

- (20) W celu lepszej ochrony nietykalności fizycznej i psychicznej wnioskodawcy zatrzymanie go powinno być ostatecznością i może mieć miejsce jedynie, gdy należycie przeanalizowano użycie wszelkich alternatywnych środków niepolegających na pozbawieniu wolności. Środki alternatywne wobec zatrzymania muszą zapewniać poszanowanie podstawowych praw człowieka.

[...]

- (35) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i przestrzega zasad uznanych w szczególności w [karcie]. W szczególności niniejsza dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspieranie stosowania art. 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 i 47 karty i musi być odpowiednio wdrażana”.

14 Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2013/33, zatytułowanym „Definicje”:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[...]

- b) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[...]

- h) »zatrzymanie« oznacza umieszczenie wnioskodawcy przez państwo członkowskie w określonym miejscu, gdzie wnioskodawca jest pozbawiony swobody przemieszczania się;

[...]”.

15 Artykuł 8 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Zatrzymanie”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że jest ona wnioskodawcą zgodnie z dyrektywą [2013/32].

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

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

- a) w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa;
- b) w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy;
- c) w związku z postępowaniem mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie prawa wnioskodawcy do przybycia na terytorium państwa członkowskiego;
- d) gdy zatrzymanie to wiąże się z procedurą powrotu na podstawie dyrektywy [2008/115] i ma służyć przygotowaniu powrotu lub przeprowadzeniu procesu wydalania, a dane państwo członkowskie może wykazać na podstawie obiektywnych kryteriów, w tym informacji, że wnioskodawca już uprzednio miał możliwość skorzystania z procedury azylowej, istnienie racjonalnych przesłanek, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót;
- e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;
- f) zgodnie z art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca [(Dz.U. L 180, s. 31)].

Powody zatrzymania są określone w prawie krajowym.

4. Państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym alternatyw dla zatrzymania, takich jak regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu”.

16 Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2013/33, zatytułowanym „Gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców”:

„1. 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. Decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania.

3. W przypadku zarządzenia zatrzymania przez organy administracyjne, państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy – szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania. W razie kontroli z urzędu, legalność zatrzymania jest ustalana możliwie jak najszybciej po dokonaniu zatrzymania. W razie żądania wnioskodawcy, legalność zatrzymania jest kontrolowana możliwie jak najszybciej po wszczęciu odnośnego postępowania. W tym celu państwa członkowskie określają w prawie krajowym terminy przeprowadzania kontroli sądowej z urzędu lub kontroli sądowej na żądanie wnioskodawcy.

Jeżeli zatrzymanie zostało w wyniku kontroli sądowej uznane za niezgodne z prawem, dany wnioskodawca jest natychmiast zwalniany.

4. Zatrzymani wnioskodawcy są natychmiast informowani na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania, o określonych w prawie krajowym procedurach zaskarżania nakazu zatrzymania oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne.

5. Zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy w rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie danego wnioskodawcy, w szczególności w przypadku dłuższego okresu zatrzymania, zaistnienia nowych okoliczności lub jeśli dostępne będą nowe informacje, które mogą wpływać na legalność zatrzymania.

[...]”.

#### *Prawo niderlandzkie*

- 17 Artykuł 8 Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”) stanowi:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

[...]

- f) do chwili wydania decyzji w przedmiocie wniosku o wydanie [czasowego dokumentu pobytowego w związku z wnioskiem o udzielenie azylu], jeżeli niniejsza ustawa lub przepis przyjęty na jej podstawie, lub orzeczenie sądowe przewidują, że wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku.

[...]”.

- 18 Zgodnie z brzmieniem art. 30a ustawy o cudzoziemcach:

„1. Wniosek o wydanie czasowego dokumentu pobytowego [w związku z wnioskiem o udzielenie azylu] może zostać uznany za niedopuszczalny w rozumieniu art. 33 dyrektywy w sprawie procedur azylowych, jeżeli:

[...]

- d) cudzoziemiec wystąpił z kolejnym wnioskiem o udzielenie azylu, który nie został poparty nowymi elementami lub okolicznościami faktycznymi, lub jeżeli nie pojawiły się nowe elementy i okoliczności faktyczne mogące mieć znaczenie dla rozpatrzenia wniosku; lub



[...].

3. Bardziej szczegółowe zasady stosowania ust. 1 mogą zostać określone w ogólnych przepisach wykonawczych lub na ich mocy”.

19 Artykuł 59b ustawy o cudzoziemcach przewiduje:

„1. Cudzoziemiec przebywający legalnie na podstawie art. 8 lit. f) [...] w zakresie, w jakim dotyczy to wniosku o wydanie [czasowego dokumentu pobytowego w związku z wnioskiem o udzielenie azylu], może zostać zatrzymany decyzją ministra, jeżeli:

- a) zatrzymanie jest konieczne w celu ustalenia tożsamości lub obywatelstwa cudzoziemca;
- b) zatrzymanie jest konieczne do zgromadzenia danych niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o wydanie czasowego dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 28, w szczególności jeżeli istnieje ryzyko ucieczki;

[...]

d) cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w rozumieniu art. 8 ust. 3 [akapit pierwszy] lit. e) dyrektywy [2013/33].

[...]

4. Zatrzymanie na podstawie ust. 1 lit. d) nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy.

5. Minister może przedłużyć zatrzymanie na podstawie ust. 1 lit. d) o maksymalnie dziewięć miesięcy w przypadku:

- a) złożonych okoliczności faktycznych i prawnych związanych z rozpatrywaniem wniosku o wydanie czasowego dokumentu pobytowego [w związku z wnioskiem o udzielenie azylu]; oraz
- b) zaistnienia nadrzędnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego”.

20 Artykuł 3.1 Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia w sprawie cudzoziemców z 2000 r.) stanowi:

„[...]

2. Wystąpienie z wnioskiem o wydanie czasowego dokumentu pobytowego [w związku z wnioskiem o udzielenie azylu] skutkuje niemożnością wykonania wydalenia, chyba że:

- a) cudzoziemiec złożył kolejny wniosek po tym, jak poprzedni kolejny wniosek został ostatecznie uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 30a ust. 1 lit. d) [ustawy o cudzoziemcach] lub został ostatecznie oddalony jako oczywiście bezzasadny lub bezzasadny na podstawie art. 30b lub 31 [ustawy o cudzoziemcach], jeżeli nie pojawiły się nowe elementy lub okoliczności mogące mieć znaczenie dla rozpatrzenia wniosku;

[...]

3. Wyjątki określone w ust. 2 nie znajdują zastosowania, jeżeli wydalenie prowadziłyby do naruszenia konwencji [dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., uzupełnionej protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.], zobowiązań wypływających z prawa Unii, z [EKPC] lub z konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania”.

## Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 21 Skarżący w postępowaniu głównym przybył do Niderlandów w dniu 23 września 1995 r. i w tym samym dniu wystąpił z pierwszym wnioskiem o udzielenie azylu. Wniosek ten został oddalony postanowieniem z dnia 18 stycznia 1996 r. Orzeczeniem z dnia 5 czerwca 1997 r. rechtbank Den Haag (sąd pierwszej instancji w Hadze) uznał za bezzasadną skargę wniesioną przez skarżącego w postępowaniu głównym na to postanowienie. Orzeczenie to stało się prawomocne.
- 22 Z będącego w posiadaniu sądu odsyłającego rejestru karnego zainteresowanego wynika, że w dniach między 25 listopada 1999 r. a 17 czerwca 2015 r. cudzoziemiec został skazany za popełnione przestępstwa, głównie kradzieże, w 21 przypadkach na kary wahające się między grzywną a karą pozbawienia wolności.
- 23 W dniu 19 grudnia 2012 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył drugi wniosek o udzielenie azylu, cofnął jednak ten wniosek w dniu 24 grudnia 2012 r.
- 24 W dniu 8 lipca 2013 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył trzeci wniosek o udzielenie azylu. Decyzją z dnia 8 stycznia 2014 r. sekretarz stanu oddalił ten wniosek, nakazał natychmiastowe opuszczenie przez zainteresowanego terytorium Unii Europejskiej i wydał wobec niego zakaz wjazdu na okres dziesięciu lat. Orzeczeniem z dnia 4 kwietnia 2014 r. rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze) uznał za bezzasadną skargę wniesioną przez skarżącego w postępowaniu głównym na tę decyzję. Orzeczenie to stało się prawomocne.
- 25 W dniu 28 stycznia 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym został zatrzymany na terytorium Niderlandów za popełnienie kradzieży oraz za nieprzestrzeganie ustanowionego wobec niego zakazu wjazdu. Za oba te przestępstwa został skazany w dniu 11 lutego 2015 r. na karę dwóch miesięcy pozbawienia wolności.
- 26 W dniu 27 lutego 2015 r., czyli podczas odbywania tej kary, skarżący w postępowaniu głównym złożył czwarty wniosek o udzielenie azylu, jednak względy zdrowotne uniemożliwiły rozpatrzenie nowego wniosku w czasie wykonywania wspomnianej kary.
- 27 W dniu 27 marca 2015 r., czyli w dniu zakończenia wykonywania kary pozbawienia wolności, skarżący w postępowaniu głównym został zatrzymany jako osoba ubiegająca się o azyl, w szczególności w celu przeprowadzenia oceny, czy może on zostać wysłuchany w przedmiocie złożonego wniosku o udzielenie azylu.
- 28 W dniu 9 kwietnia 2015 r. zatrzymanie to zostało uchylone ze względu na ryzyko przekroczenia maksymalnego okresu jego stosowania określonego w obowiązujących w tym czasie przepisach prawa krajowego.
- 29 W dniu 16 czerwca 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym został ponownie zatrzymany za popełnienie kradzieży oraz za nieprzestrzeganie nałożonego na niego zakazu wjazdu. Za te dwa przestępstwa został skazany w dniu 1 lipca 2015 r. na karę trzech miesięcy pozbawienia wolności. Zakończył odbywanie tej kary w dniu 14 września 2015 r.
- 30 Ponieważ w tym dniu względy zdrowotne w dalszym ciągu uniemożliwiały wysłuchanie skarżącego w postępowaniu głównym w przedmiocie jego czwartego wniosku o udzielenie azylu, decyzją z dnia 14 września 2015 r. został on ponownie zatrzymany jako osoba ubiegająca się o udzielenie azylu na podstawie art. 59b ust. 1 lit. d) ustawy o cudzoziemcach, który stanowi transpozycję art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33. Władze niderlandzkie uważają bowiem, że nawet jeśli ze względu na ten czwarty wniosek o udzielenie azylu zainteresowany miał prawo legalnego pobytu

w Niderlandach na podstawie art. 8 lit. f) ustawy o cudzoziemcach, to jego zatrzymanie było uzasadnione celami ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, skoro został on skazany za popełnienie przestępstw oraz był podejrzewany o popełnienie innych przestępstw.

- 31 Skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę na decyzję o zatrzymaniu go z dnia 14 września 2015 r. oraz zażądał zasądzenia odszkodowania. Skarga za została oddalona wyrokiem wydanym w pierwszej instancji przez rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze) w dniu 28 września 2015 r.
- 32 W dniu 28 września 2015 r. biegły w zakresie medycyny sądowej stwierdził, że skarżący w postępowaniu głównym w dalszym ciągu nie może zostać wysłuchany w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu.
- 33 W dniu 23 października 2015 r. zatrzymanie skarżącego w postępowaniu głównym zostało zawieszono, aby umożliwić mu odbywanie innej kary pozbawienia wolności, na którą został skazany.
- 34 W apelacji wniesionej do sądu odsyłającego od wyroku rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze) z dnia 28 września 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym utrzymuje, że jego zatrzymanie jest sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. f) część druga zdania EKPC, który przewiduje, iż zatrzymanie cudzoziemca można uzasadnić jedynie toczącym się wobec niego postępowaniem o wydalenie lub ekstradycję. Zatrzymanie cudzoziemca, w przypadku gdy przebywa on w Niderlandach legalnie w oczekiwaniu na decyzję w przedmiocie jego wniosku o udzielenie azylu, jest w rezultacie sprzeczne z tym uregulowaniem.
- 35 Zważywszy na takie twierdzenie, sąd odsyłający zastanawia się nad ważnością art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 w świetle art. 6 karty i zwraca uwagę, że zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty prawa przewidziane w jej art. 6 odpowiadają prawom zagwarantowanym przez art. 5 EKPC i mają – zgodnie z art. 52 ust. 3 karty – takie samo znaczenie i zakres jak prawa zapisane w EKPC.
- 36 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 jest zgodny z art. 6 karty:

- 1) w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego został zatrzymany na podstawie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy, a na podstawie art. 9 dyrektywy 2013/32 przysługuje mu prawo do pozostania w państwie członkowskim, dopóki w przedmiocie jego wniosku o udzielenie azylu nie zostanie wydana decyzja w pierwszej instancji; oraz
- 2) w świetle wyjaśnień dotyczących karty, zgodnie z którymi prawnie nałożone ograniczenia praw przewidzianych w art. 6 karty nie mogą wykraczać poza ramy dozwolone przez EKPC w treści art. 5 ust. 1 lit. f) rzeczony konwencji i przy uwzględnieniu wykładni tego ostatniego postanowienia dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności w wyroku z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Nabil i in. przeciwko Węgrom (nr 62116/12, § 38), zgodnie z którą zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl jest sprzeczne z wyżej wymienionym postanowieniem EKPC, o ile zatrzymanie to nie zostało nakazane do celów wydalenia?”.

### **W przedmiocie trybu pilnego**

- 37 Raad van State (rada stanu) wniosła o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym przewidzianym w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

- 38 Na poparcie tego wniosku sąd odsyłający podnosi w szczególności, że skarżący w postępowaniu głównym jest obecnie pozbawiony wolności. Sąd ten wyjaśnia, że – zgodnie z informacjami, które mógł uzyskać od sekretarza stanu – skoro zatrzymanie stosowane w stosunku do zainteresowanego od dnia 14 września 2015 r. zostało uchylone w dniu 23 października 2015 r., to od tej chwili zainteresowany odbywa karę pozbawienia wolności („strafrechtelijke detentie”), której wykonywanie zakończy się w dniu 1 grudnia 2015 r., oraz że po zakończeniu odbywania tej kary według wszelkiego prawdopodobieństwa zostanie on ponownie zatrzymany („vreemdelingenbewaring”).
- 39 W tym względzie należy wskazać, po pierwsze, że niniejsze odesłanie prejudycjalne, które dotyczy ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33, podnosi kwestie związane z dziedzinami objętymi tytułem V części trzeciej TFUE, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Może ono zatem podlegać rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.
- 40 Po drugie, należy stwierdzić, że w dniu rozpatrywania wniosku dotyczącego rozpoznania niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym skarżący w postępowaniu głównym był pozbawiony wolności. O ile prawdą jest, że w tym dniu art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 nie był podstawą owego pozbawienia wolności, które wynikało z wykonywania kary pozbawienia wolności, o tyle zatrzymanie to zastąpiło od dnia 23 października 2015 r. zatrzymanie zastosowane na mocy dyrektywy 2013/33. Ponadto według przewidywań organów krajowych skarżący w postępowaniu głównym – po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności – powinien zostać ponownie zatrzymany zgodnie z art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.
- 41 Biorąc powyższe pod uwagę, czwarta izba Trybunału, zgodziwszy się z propozycją sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła w dniu 24 listopada 2015 r. uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym. Ponadto czwarta izba Trybunału postanowiła przekazać sprawę do Trybunału w celu przydzielenia jej wielkiej izbie.
- 42 Sąd odsyłający, który zobowiązał się do przekazywania każdej istotnej informacji dotyczącej zmiany sytuacji skarżącego w postępowaniu głównym, w dniu 1 grudnia 2015 r. zawiadomił Trybunał, że od tego właśnie dnia skarżący ów został ponownie zatrzymany („vreemdelingenbewaring”) na podstawie art. 59b ust. 1 lit. d) ustawy o cudzoziemcach.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 43 W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający wnosi zasadniczo do Trybunału o zbadanie ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 w świetle art. 6 karty.
- 44 Z akt sprawy wynika, że powody, ze względu na które skarżący w postępowaniu głównym został zatrzymany, dotyczą w szczególności przestępstw, które popełnił on na terytorium Niderlandów, oraz tego, iż decyzja nakazująca mu opuszczenie tego terytorium wraz z towarzyszącym jej zakazem wjazdu stały się prawomocne. Sąd odsyłający powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC, w szczególności na ww. wyrok Nabil i in. przeciwko Węgrom (§ 38), który należy wziąć pod uwagę na podstawie art. 52 ust. 3 karty w celu dokonania wykładni jej art. 6. Zgodnie z tym orzecznictwem zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl jest sprzeczne z tym postanowieniem EKPC, w przypadku gdy nie jest nakazane do celów wydalenia.
- 45 Na wstępie należy przypomnieć, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe chronione na mocy EKPC są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty nakazuje prawom chronionym na mocy tej karty odpowiadającym prawom chronionym na mocy EKPC przypisywać takie samo znaczenie i takie same skutki jak te, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu

prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii (zob. wyroki: Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 44; a także Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 45).

- 46 Tym samym badanie ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 powinno zostać przeprowadzone wyłącznie w świetle praw podstawowych gwarantowanych przez kartę (zob. podobnie wyroki: Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 47; Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 46).
- 47 W tym względzie z wyjaśnień odnoszących się do art. 6 karty, które to wyjaśnienia – zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty – należy uwzględnić w celu wskazania wykładni tego postanowienia (zob. podobnie wyroki: Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 20; a także Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, pkt 54), wynika, że prawa przewidziane w art. 6 karty odpowiadają prawom gwarantowanym przez art. 5 EKPC oraz że ograniczenia, jakie mogą zostać wprowadzone w sposób uzasadniony w odniesieniu do korzystania z praw ustanowionych przez pierwsze z wyżej wymienionych postanowień, nie mogą być bardziej restrykcyjne niż ograniczenia, które dopuszcza EKPC w drugim ze wspomnianych postanowień. Jednak wyjaśnienia związane z art. 52 karty wskazują, że celem ust. 3 tego artykułu jest zapewnienie niezbędnej spójności między kartą a EKPC, co jednak nie może mieć „negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.
- 48 Ponadto zgodnie z ogólną zasadą wykładni akt prawny Unii powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z postanowieniami karty [wyroki: McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, pkt 44; (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Komisja/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 40].
- 49 Zezwalając na zatrzymanie osoby ubiegającej się azyl, w przypadku gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny, art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 przewiduje ograniczenie z korzystania z prawa do wolności określonego w art. 6 karty.
- 50 Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty wszystkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia w korzystaniu z tych praw i wolności mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 51 W tym względzie należy wskazać, że ponieważ rozpatrywane ograniczenie wynika z dyrektywy, która stanowi akt ustawodawczy Unii, takie ograniczenie zostało przewidziane ustawą.
- 52 Ponadto art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 nie narusza istoty prawa do wolności ustanowionego w art. 6 karty. Wspomniany wyżej przepis nie stanowi bowiem przeszkody dla ochrony tego prawa oraz, jak wynika z brzmienia tego przepisu i motywu 15 wspomnianej dyrektywy, przyznaje on państwom członkowskim możliwość zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl wyłącznie ze względu na jej indywidualne zachowanie i w wyjątkowych okolicznościach, o których mowa w tym przepisie, podlegających ponadto szeregowi warunków określonych w art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33.
- 53 Ponieważ ochrona bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego stanowi cel, o którym mowa w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33, należy stwierdzić, że środek w postaci zatrzymania, którego podstawą jest ten przepis, rzeczywiście realizuje uznawany przez Unię cel interesu ogólnego. Ponadto ochrona bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego przyczynia się również do ochrony praw i wolności innych osób. W tym względzie art. 6 karty gwarantuje każdemu prawo nie tylko do wolności, ale też do bezpieczeństwa osobistego (zob. podobnie wyrok Digital Rights Ireland i in., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 42).

- 54 W odniesieniu do proporcjonalności stwierdzonej ingerencji należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Unii nie wykaczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 45; *Nelson i in.*, C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 71; a także *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 50).
- 55 W tym względzie zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl, w przypadku gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny, jest z samej swojej natury środkiem zapewniającym ochronę ogółowi społeczeństwa przed niebezpieczeństwem, jakie może stanowić zachowanie takiej osoby, a tym samym może służyć osiągnięciu celu realizowanego przez art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33.
- 56 Co się tyczy kwestii, czy przyznane państwom członkowskim przez ten przepis uprawnienie do zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl ze względów związanych z ochroną bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego jest konieczne, należy podkreślić, że w świetle znaczenia prawa do wolności zawartego w art. 6 karty oraz wagi ingerencji, jaką stanowi takie zatrzymanie wobec tego prawa, ograniczenia korzystania z tego prawa nie mogą wykaczać poza to, co jest absolutnie konieczne (zob. analogicznie, w odniesieniu do prawa do poszanowania życia prywatnego, wyrok *Digital Rights Ireland i in.*, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 52).
- 57 W tym względzie zarówno z brzmienia i kontekstu, jak i z genezy art. 8 dyrektywy 2013/33 wynika, że przewidziana w ust. 3 akapit pierwszy lit. e) tego artykułu możliwość zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl ze względów dotyczących ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego jest uzależniona od spełnienia szeregu warunków mających na celu ustanowienie ścisłych ram prawnych korzystania z takiego środka.
- 58 Po pierwsze bowiem, z samego brzmienia art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 wynika, że osobę ubiegającą się o azyl można zatrzymać, wyłącznie jeżeli „wymaga” tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny.
- 59 Ponadto należy podkreślić, że art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 wymienia w sposób wyczerpujący różne względy, wśród których znajduje się powód dotyczący ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, mogące uzasadniać zatrzymanie, i że każdy z tych względów odpowiada konkretnej potrzebie oraz posiada autonomiczny charakter.
- 60 Artykuł 8 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2013/33 stanowi ponadto, że powody zatrzymania są określane w prawie krajowym. W tym względzie należy przypomnieć, że w przypadku gdy przepisy dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim zakres swobodnego uznania przy określeniu środków mających na celu ich transpozycję, tak by można je było dostosować do różnych możliwych sytuacji, przy przyjmowaniu tych środków państwa członkowskie są zobowiązane nie tylko dokonywać wykładni ich prawa krajowego w sposób zgodny z konkretnymi dyrektywami, lecz także nie opierać się na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi lub z innymi ogólnymi zasadami prawa Unii (zob. podobnie wyroki: *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, pkt 68; a także *N.S. i in.*, C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 77).
- 61 Po drugie, jak wskazują motywy 15 i 20 dyrektywy 2013/33, pozostałe ustępy art. 8 wspomnianej dyrektywy wprowadzają znaczne ograniczenia przyznanego państwom członkowskim uprawnienia do stosowania środka w postaci zatrzymania. Z art. 8 ust. 1 omawianej dyrektywy wynika bowiem, że państwa członkowskie nie mogą zatrzymać żadnej osoby tylko ze względu na fakt, że wnioskuje ona o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto art. 8 ust. 2 tej dyrektywy wymaga, by zatrzymanie można było zarządzić wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne, oraz po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Artykuł 8 ust. 4

dyrektywy 2013/33 stanowi, że państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym alternatyw dla zatrzymania, takich jak regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu.

- 62 Podobnie, art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/33 stanowi, że zatrzymanie stosuje się wobec osób ubiegających się o azyl na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy. Ponadto przy wydawaniu nakazu zatrzymania należy przestrzegać istotnych gwarancji procesowych i sądowych. I tak, zgodnie z art. 9 ust. 2 i 4 wspomnianej dyrektywy nakaz zatrzymania powinien wskazywać na piśmie przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania, a osobie ubiegającej się o azyl należy przekazać określone informacje, w języku dla niej zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niej zrozumiały. Natomiast art. 9 ust. 3 i 5 tej dyrektywy określa zasady przeprowadzania sądowej kontroli legalności zatrzymania, którą powinny ustanowić państwa członkowskie.
- 63 Po trzecie, z uzasadnienia wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich [COM(2008) 815 wersja ostateczna, pkt 3.4], na którym została oparta dyrektywa 2013/33, wynika, że uzasadnienie zatrzymania związane z ochroną porządku publicznego, podobnie jak trzy inne względy zawarte w tym wniosku, które następnie zostaną ujęte w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a)–c) tej dyrektywy, opiera się na zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 16 kwietnia 2003 r. w sprawie środków polegających na zatrzymaniu osób ubiegających się o azyl oraz na wytycznych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o azyl. Z pkt 4.1 i 4.2 tych wytycznych, w brzmieniu przyjętym w 2012 r., wynika w szczególności, że po pierwsze, zatrzymanie stanowi środek wyjątkowy, który może być uzasadniony wyłącznie w celu zgodnym z prawem, i że trzy względy, które są co do zasady zgodne z prawem międzynarodowym, to jest porządek publiczny, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo narodowe, mogą spowodować konieczność zastosowania zatrzymania w konkretnym przypadku. Po drugie, zatrzymanie można zastosować tylko w ostateczności w przypadku stwierdzenia, że jest ono konieczne, rozsądne i proporcjonalne do uzasadnionego celu.
- 64 Należy dodać, że ściśle ramy prawne przyznanego właściwym organom krajowym prawa do zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl na podstawie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 potwierdza również wykładnia, której w orzecznictwie Trybunału podlegały zawarte w innych dyrektywach pojęcia „bezpieczeństwa narodowego” i „porządku publicznego”, a która ma również zastosowanie w odniesieniu do dyrektywy 2013/33.
- 65 I tak, Trybunał orzekł, że pojęcie „porządku publicznego” oznacza w każdym wypadku istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa [wyroki: Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo, w odniesieniu do art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115; a także T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo, w odniesieniu do art. 27 i 28 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. L 158, s. 77; sprostowania: Dz.U. L 2004 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34)].
- 66 Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego”, z orzecznictwa Trybunału wynika, że odnosi się ono zarówno do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa członkowskiego, jak i do jego bezpieczeństwa zewnętrznego, i że w związku z tym zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb

publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne (zob. podobnie wyrok Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 43, 44).

- 67 W świetle wymogu konieczności zagrożenie bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego może zatem uzasadniać zastosowanie lub utrzymywanie zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl w oparciu o art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 wyłącznie pod warunkiem, że jego indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa czy też w bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 78, 79).
- 68 Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) wspomnianej dyrektywy nie jest również nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu. W tym względzie należy ponownie podkreślić, że przepis ten dokonuje odpowiedniego wyważenia celów realizowanych w interesie ogólnym, czyli ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego z jednej strony i ingerencji w prawo do wolności spowodowanej zatrzymaniem z drugiej strony (zob. analogicznie wyrok Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 72, 77).
- 69 Przepis ten bowiem nie może uzasadniać stosowania środków w postaci zatrzymania, jeśli właściwe organy krajowe nie sprawdzą w każdym przypadku, czy zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego ze strony zainteresowanego odpowiada przynajmniej wadze ingerencji w jego prawo do wolności, jaką stanowi taki środek.
- 70 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przy przyjmowaniu art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 prawodawca Unii zachował właściwą równowagę pomiędzy prawem do wolności osoby ubiegającej się o azyl a wymogami dotyczącymi ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.
- 71 W odniesieniu do zastosowania wymogów wynikających w szczególności z zasady proporcjonalności w kontekście sprawy takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym oraz w celu udzielenia wyczerpującej odpowiedzi sądowi odsyłającemu należy podkreślić, że zgodnie z informacjami sądu odsyłającego podanymi w pkt 30 i 44 niniejszego wyroku powody zatrzymania skarżącego w postępowaniu głównym dotyczą głównie przestępstw popełnionych przez niego na terytorium Niderlandów oraz tego, iż została w stosunku do niego wydana decyzja nakazująca mu opuszczenie tego terytorium oraz nakładająca nań dziesięcioletni zakaz wjazdu i pobytu, które stały się prawomocne.
- 72 Przede wszystkim, jeśli chodzi o tę ostatnią okoliczność, należy podkreślić, że na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/115 czas trwania zakazu wjazdu jest określany z należyty uwzględnieniem wszystkich istotnych dla danego przypadku okoliczności i co do zasady nie przekracza pięciu lat. Jednak zgodnie z tym samym przepisem czas trwania tego zakazu może być dłuższy niż pięć lat, jeżeli dana osoba stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.
- 73 W tych okolicznościach powody, dla których władze krajowe stwierdziły, że indywidualne zachowanie skarżącego w postępowaniu głównym stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub narodowego w rozumieniu art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/115, mogą również uzasadniać zatrzymanie ze względów dotyczących ochrony bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w rozumieniu art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33. Tym niemniej jednak należy sprawdzić, czy zarządzenie takiego zatrzymania nastąpiło przy ścisłym poszanowaniu zasady proporcjonalności i czy względy te pozostają nadal aktualne.



- 74 Okoliczność, że skarżący w postępowaniu głównym złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po objęciu go nakazem opuszczenia terytorium Niderlandów oraz zakazem wjazdu na okres dziesięciu lat, nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu wobec tego skarżącego zatrzymania na podstawie art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33. Takie zatrzymanie nie skutkuje bowiem odebraniem osobie ubiegającej się o azyl prawa do pozostania w państwie członkowskim na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wyłącznie dla potrzeb procedury udzielenia ochrony międzynarodowej do czasu wydania przez właściwy organ, rozpatrujący sprawę w pierwszej instancji, decyzji w sprawie złożonego przez tę osobę wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 75 W odniesieniu do wskazania przez sąd odsyłający, że zgodnie z jego własnym orzecnictwem złożenie wniosku o udzielenie azylu przez osobę, wobec której toczy się postępowanie o wydalenie, skutkuje bezskutecznością z mocy prawa wcześniejszej decyzji nakazującej powrót wydanej w ramach tego postępowania, należy podkreślić, że skuteczność (effet utile) dyrektywy 2008/115 wymaga w każdym razie, aby procedura wszczęta na mocy tej dyrektywy, w ramach której wydano decyzję nakazującą powrót, wraz z – w stosownym przypadku – ustanowieniem zakazu wjazdu, mogła zostać ponownie podjęta na etapie, na którym została przerwana ze względu na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w momencie kiedy wniosek ten został oddalony w pierwszej instancji. Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do nieutrudniania realizacji celu, do realizacji którego dąży ta ostatnia dyrektywa, polegającego na ustanowieniu skutecznej polityki wydalania i powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (zob. podobnie wyrok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 59).
- 76 W tym względzie zarówno z obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich ustanowionego w art. 4 ust. 3 TUE i przypomnianego w pkt 56 wyroku El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), jak i z wymogów skuteczności przypomnianych między innymi w motywie 4 dyrektywy 2008/115 wynika, że nałożony na mocy art. 8 tej dyrektywy na państwa członkowskie obowiązek wykonania środka w postaci wydalenia, przy założeniach określonych w ust. 1 tego przepisu, powinien zostać spełniony w najszybszym możliwym terminie (zob. podobnie wyrok Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 43, 45). Tymczasem obowiązek ten nie będzie spełniony, jeśli wydalenie zostanie opóźnione ze względu na fakt, że – po oddaleniu w pierwszej instancji wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – procedura taka jak opisana w poprzednim punkcie nie może być ponownie podjęta na etapie, na którym została przerwana, lecz musi zostać wszczęta na nowo.
- 77 W końcu należy przypomnieć, że w zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, art. 52 ust. 3 karty przewiduje, iż ich znaczenie i zakres są takie same jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez wspomnianą konwencję. Dla celów wykładni art. 6 karty należy zatem uwzględnić art. 5 ust. 1 EKPC. Przyjmując art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33, prawodawca Unii nie naruszył poziomu ochrony zagwarantowanego w art. 5 ust. 1 lit. f) część druga zdania EKPC.
- 78 Jak bowiem wskazuje brzmienie tego ostatniego postanowienia, pozwala ono na zgodne z prawem zatrzymanie osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję. W tym względzie, o ile Europejski Trybunał Praw Człowieka w ww. wyroku w sprawie Nabil i in. przeciwko Węgrom (§ 29) orzekł, że pozbawienie wolności na podstawie wyżej wspomnianego postanowienia jest uzasadnione tylko dopóty, dopóki toczy się postępowanie w sprawie wydalenia lub ekstradycji, oraz że w przypadku gdy postępowanie to nie jest prowadzone z należytą starannością, zatrzymanie nie ma uzasadnienia w świetle tego postanowienia, o tyle wyrok ten nie wykluczył możliwości zastosowania przez państwo członkowskie, przy zachowaniu gwarancji przewidzianych w tym postanowieniu, zatrzymania obywatela państwa trzeciego, wobec którego – przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – została wydana decyzja nakazująca powrót wraz z zakazem wjazdu.

- 79 Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił również, że tocząca się procedura azylowa nie oznacza sama w sobie, iż zatrzymanie osoby, która złożyła wniosek o udzielenie azylu, nie będzie już stosowane „do celów wydalenia”, ponieważ ewentualne oddalenie tego wniosku może umożliwić wykonanie zarządzonego już środków wydalenia (ww. wyrok ETPC w sprawie Nabil i in. przeciwko Węgrom, § 38).
- 80 Tym samym, jak stwierdzono w pkt 75 i 76 niniejszego wyroku, procedurę wszczętą na mocy dyrektywy 2008/115, w ramach której to procedury wydano decyzję nakazującą powrót wraz z – w stosownym przypadku – ustanowieniem zakazu wjazdu, należy podjąć na etapie, na którym została ona przerwana ze względu na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w momencie kiedy wniosek ten został oddalony w pierwszej instancji, z tym skutkiem, że taka procedura nadal „toczy się” w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. f) druga część zdania EKPC.
- 81 Należy ponadto podkreślić, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 5 ust. 1 EKPC wynika, że zastosowanie pozbawienia wolności zgodnie z celem polegającym na ochronie jednostki przed arbitralnością wymaga w szczególności, aby środek ten był pozbawiony elementów złej wiary lub wprowadzenia w błąd przez organy władzy, aby był zgodny z celem ograniczeń dopuszczonych w odpowiednim akapicie art. 5 ust. 1 EKPC oraz aby podane uzasadnienie było proporcjonalne do zastosowanego pozbawienia wolności (zob. podobnie wyrok ETPC w sprawie Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 13229/03, §§ 68–74, ETPC 2008). Otóż jak wynika z rozważań poświęconych badaniu ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 w świetle art. 52 ust. 1 karty, przepis ten – którego zakres został ściśle uregulowany w odniesieniu do jego kontekstu – spełnia te wymogi.
- 82 Na pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że badanie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 nie wykazało istnienia żadnej okoliczności mogącej mieć wpływ na ważność tego przepisu w świetle art. 6 i art. 52 ust. 1 i 3 karty.

### **W przedmiocie kosztów**

- 83 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:

**Badanie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową nie wykazało żadnej okoliczności mogącej mieć wpływ na ważność tego przepisu w świetle art. 6 i art. 52 ust. 1 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**

Podpisy