



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 września 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 9 – Prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) – Zatrzymanie – Weryfikacja tożsamości lub obywatelstwa – Uzyskanie informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Ważność – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 6 i 52 – Ograniczenie – Proporcjonalność

W sprawie C-18/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy) postanowieniem z dnia 13 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 stycznia 2016 r., w postępowaniu:

K.

przeciwko

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes izby, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz M. Noort, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs oraz C. Pochet, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu Irlandii przez E. Creedon, L. Williams oraz A. Joyce’a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez T. Lukácsiego oraz R. van de Westelakena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Chavriera, F. Naerta oraz K. Pleśniaka, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz przez H. Krämera i G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 maja 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) 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. 2013, L 180, s. 96).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w związku ze sporem pomiędzy K. a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (sekretarzem stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości) dotyczącym zatrzymania K.

Ramy prawne

EKPC

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

„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”.

Prawo Unii

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 2011/95/UE

- 6 Artykuł 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9), zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą.

2. Na elementy, o których mowa w ust. 1, składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[...]”.

Dyrektywa 2013/32/UE

- 7 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. 2013, 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;

[...]”.

- 8 Artykuł 9 rzeczony dyrektywy, zatytułowany „Prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku”, w ust. 1 stanowi:

„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”.

- 9 Artykuł 13 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki wnioskodawców”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie nakładają na wnioskodawców obowiązek współpracy z właściwymi organami w celu ustalenia ich tożsamości oraz innych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95/UE [...]”.

Dyrektywa 2013/33

- 10 Motywy 2, 12, 15, 17, 20 i 35 dyrektywy 2013/33 przewidują:

„(2) Wspólna polityka azylowa, łącznie ze wspólnym europejskim systemem azylowym, jest integralną częścią celu Unii Europejskiej, jakim jest stopniowe ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, otwartej dla wszystkich, którzy zmuszeni okolicznościami słusznie szukają ochrony w Unii [...]”.

[...]

- (12) Harmonizacja warunków dotyczących przyjmowania wnioskodawców powinna pomóc w ograniczeniu wtórnego przemieszczania się wnioskodawców, na który wpływ ma zróżnicowanie warunków ich przyjmowania.

[...]

(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.

[...]

(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.

[...]

(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 jest zgodna z zasadami uznanymi 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”.

11 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;

[...]”.

12 Artykuł 8 rzeczony dyrektywy, zatytułowany „Zatrzymanie”, stanowi:

„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;

[...]

- e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

[...]

Powody zatrzymania są określane 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”.

13 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 [długo] 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

- 14 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;
- h) do chwili wydania decyzji w przedmiocie zażalenia lub skargi, jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą bądź przepisem przyjętym na podstawie tej ustawy lub orzeczeniem sądowym wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie owego zażalenia lub skargi;

[...]”.

- 15 Zgodnie z art. 28 ustawy o cudzoziemcach:

„Minister jest właściwy:

Do uwzględnienia wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy;

[...]”.

- 16 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) środek detencyjny jest konieczny w celu ustalenia tożsamości lub obywatelstwa cudzoziemca;
- b) środek detencyjny jest konieczny w celu zgromadzenia danych niezbędnych do oceny wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 28, a w szczególności oceny ryzyka ucieczki;

[...]

2. Środka detencyjnego na podstawie ust. 1 lit. a), b) lub c) nie stosuje się przez czas przekraczający cztery tygodnie, chyba że zastosowanie znajduje art. 39 ustawy o cudzoziemcach. W takim przypadku czas stosowania środka detencyjnego nie może przekroczyć sześciu tygodni.

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 17 Skarżący w postępowaniu głównym, obywatel państwa trzeciego, przybył do portu lotniczego Amsterdam Schiphol (Niderlandy) w dniu 30 listopada 2015 r. lotem z Wiednia (Austria). Miał on zamiar kontynuowania swojej podróży tego samego dnia do Edynburga (Zjednoczone Królestwo).
- 18 Podczas kontroli dokumentów przed wejściem na pokład samolotu do Edynburga pojawiło się podejrzenie, że skarżący posługuje się fałszywym paszportem i z tego powodu został on tymczasowo aresztowany.
- 19 W dniu 15 grudnia 2015 r. sąd karny stwierdził niedopuszczalność ścigania skarżącego przez prokuraturę. Na mocy zarządzenia „o niezwłocznym zwolnieniu z aresztu” z dnia 16 grudnia 2015 r. został on zwolniony z aresztu.
- 20 W dniu 17 grudnia 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył wniosek o udzielenie azylu. Decyzją z tego samego dnia został on zatrzymany zgodnie z art. 59b ust. 1 lit. a) i b) ustawy o cudzoziemcach, stanowiącego transpozycję art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że zastosowanie takiego środka jest konieczne w celu ustalenia tożsamości lub obywatelstwa skarżącego, a także w celu uzyskania informacji niezbędnych dla przeprowadzenia oceny jego wniosku, w sytuacji gdy istnieje obawa ucieczki.
- 21 W dniu 17 grudnia 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył skargę na decyzję o zatrzymaniu oraz wniósł o zasądzenie odszkodowania.
- 22 Do chwili rozprawy przed sądem odsyłającym w dniu 28 grudnia 2015 r. K. został raz przesłuchany na okoliczność jego wniosku o udzielenie azylu, lecz wniosek ten nie został jeszcze rozpoznany. Tak więc na dzień wydania postanowienia odsyłającego nie została jeszcze wobec niego wydana żadna decyzja nakazująca powrót.
- 23 W sprawie w postępowaniu głównym K. twierdzi, że art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 jest niezgodny z art. 5 EKPC i co za tym idzie – z art. 6 karty.
- 24 Sąd odsyłający podkreśla podobieństwo niniejszej sprawy w postępowaniu głównym do sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), która dotyczyła ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) rzeczony dyrektywy.
- 25 Przejmując *mutatis mutandis* rozważania przedstawione przez Raad van State (radę państwa, Niderlandy) w sprawie zakończonej tymże wyrokiem, sąd odsyłający zastanawia się w postępowaniu głównym nad ważnością art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej samej dyrektywy w świetle art. 6 karty.
- 26 Podobnie jak Raad van State (rada państwa), Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie, Niderlandy) z jednej strony wskazuje, że w świetle wyjaśnień dotyczących karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) prawa przewidziane w art. 6 karty odpowiadają prawom gwarantowanym przez art. 5 EKPC i zgodnie z art. 52 ust. 3 karty mają takie samo znaczenie i taki sam zakres. W związku z tym ograniczenia tych praw, jakie mogą zostać wprowadzone w sposób uzasadniony, nie mogą wykraczać poza ramy dozwolone przez treść art. 5 EKPC.

- 27 Z drugiej strony sąd odsyłający przywołuje § 29 wyroku ETPC z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Nabil przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), zgodnie z którym pozbawienie wolności na podstawie drugiego członu zdania z art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC jest uzasadnione jedynie tak długo, jak długo toczy się postępowanie w sprawie wydalenia lub ekstradycji. Jeżeli postępowanie to nie było prowadzone z należytą starannością, środek detencyjny przestaje być uzasadniony w świetle art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC. Tymczasem w sprawie w postępowaniu głównym nie toczy obecnie żadne postępowanie w sprawie wydalenia lub ekstradycji.
- 28 W tych okolicznościach Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (sąd pierwszej instancji w Hadze, na posiedzeniu w Haarlemie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) 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. a) i b) 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 praw podstawowych, 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), i przy uwzględnieniu wykładni tego ostatniego postanowienia dokonanej przez ETPC, w szczególności w wyroku z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Nabil i in. przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), zgodnie z którą zatrzymanie osoby występującej z wnioskiem o udzielenie azylu jest sprzeczne z wyżej wymienionym postanowieniem EKPC, o ile zatrzymanie to nie zostało nakazane do celów wydalenia?”.
- 29 W dniu 1 lutego 2016 r. sąd odsyłający poinformował Trybunał, że wyrokiem z dnia 25 stycznia 2016 r. uznał on za zasadną skargę złożoną przez skarżącego w postępowaniu głównym na obowiązujący w tym czasie środek detencyjny i uchylił ten środek od dnia wyroku.

Postępowanie przed Trybunałem

- 30 Na wniosek sądu odsyłającego wyznaczona izba zbadała konieczność rozpoznania niniejszej sprawy w trybie pilnym, przewidzianym w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W dniu 1 lutego 2016 r. izba, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, postanowiła nie uwzględniać tego wniosku.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 31 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający wnosi zasadniczo do Trybunału o zbadanie ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 w świetle art. 6 karty.
- 32 Tytułem wstępu 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 stanowi, że skoro prawa w niej zawarte odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, to ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii (wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 44; a także z dnia 5 kwietnia 2017 r., Orsi i Baldetti, C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo). Tym samym badanie ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 powinno zostać przeprowadzone wyłącznie w świetle praw podstawowych

gwarantowanych przez kartę (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia z dnia 28 lipca 2016 r., Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 23).

- 33 W tej kwestii należy stwierdzić, że art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy pozwala na zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości lub obywatelstwa bądź w celu uzyskania informacji, na których opiera się jej wniosek, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy. Dopuszczając taki środek, przepis ten wprowadza ograniczenie w wykonywaniu prawa do wolności gwarantowanego w art. 6 karty.
- 34 Tymczasem 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. Ograniczenia w korzystaniu z tych praw i wolności, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, 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.
- 35 W tej kwestii należy wskazać, że ograniczenie wykonywania prawa do wolności wynikające z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 jest przewidziane w akcie ustawodawczym Unii i nie narusza istoty prawa do wolności gwarantowanego w art. 6 karty. Artykuł 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy nie podważa bowiem gwarancji tego prawa oraz, jak wynika z brzmienia tego przepisu i motywu 15 wspomnianej dyrektywy, przyznaje on państwowi 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 rzeczonyj dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 51, 52).
- 36 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 56 i 58 opinii, z art. 78 TFUE wynika, że prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, którego podstawą jest stosowanie kryteriów wspólnych państwom członkowskim, stanowi cel interesu ogólnego uznawany przez Unię Europejską. System ten ponadto, w myśl motywu 2 dyrektywy 2013/33, jest elementem realizacji celu Unii Europejskiej, jakim jest stopniowe ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, otwartej dla wszystkich, którzy zmuszeni okolicznościami słusznie szukają ochrony w Unii. I tak środek, którego podstawą są powody wymienione w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy, służy celowi polegającemu na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ pozwala na zidentyfikowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i ustalenie, czy kwalifikują się one do uzyskania takiej ochrony, w celu uniknięcia ich ewentualnego nielegalnego wjazdu i pobytu na terytorium Unii.
- 37 W odniesieniu do proporcjonalności stwierdzonej ingerencji należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym ma służyć dane uregulowanie, przy czym wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Podczas oceny proporcjonalności tej ingerencji należy uwzględnić okoliczność, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/32 osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają obowiązek współpracować z właściwymi organami w szczególności dla celów ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa, a także powodów uzasadniających ich wnioski, co oznacza dostarczenie w miarę możliwości żądanych dokumentów oraz, w stosownym wypadku, udzielenie wymaganych wyjaśnień i informacji.

- 39 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zatrzymanie wnioskodawcy w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa lub w celu uzyskania informacji, na których opiera się jego wniosek, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy, daje możliwość pozostawienia wnioskodawcy w dyspozycji organów krajowych dla potrzeb między innymi jego przesłuchania, a w konsekwencji przyczynia się do zapobiegania wtórnemu przemieszczaniu się wnioskodawców, o którym to zapobieganiu jest mowa w motywie 12 dyrektywy 2013/33 i do którego dąży rozporządzenie 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 państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31) (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 52). Wynika stąd, że środek ten ze swej natury jest zdalny do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, a zatem może przyczynić się do realizacji celu art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy przedstawionego w pkt 36 niniejszego wyroku.
- 40 Co się tyczy kwestii, czy przyznane państwom członkowskim przez ten przepis uprawnienie do zatrzymania wnioskodawcy jest konieczne, należy podkreślić, że w świetle znaczenia prawa do wolności gwarantowanego w art. 6 karty oraz wagi ingerencji, jaką stanowi takie zatrzymanie wobec tego prawa, ograniczenia korzystania z tego prawa nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W tym kontekście należy zauważyć, że zarówno z brzmienia i kontekstu, jak i z genezy art. 8 dyrektywy 2013/33 wynika, że uprawnienie to wiąże się z koniecznością spełnienia szeregu warunków mających na celu ustanowienie ścisłych ram korzystania z takiego środka.
- 42 Po pierwsze bowiem, art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 wymienia w sposób wyczerpujący różne względy mogące uzasadniać zatrzymanie, a każdy z tych względów odpowiada konkretnej potrzebie, uzyskując w ten sposób autonomiczny charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 59). W tej kwestii należy wskazać, że z brzmienia art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) rzeczony dyrektywy wynika, że wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie wtedy, gdy mimo ciężącego na nim obowiązku współpracy nie podał swojej tożsamości lub swojego obywatelstwa lub nie udostępnił dokumentów tożsamości pozwalających na ich wykazanie. Podobnie z art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. b) wynika, że wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie wtedy, gdy „uzyskanie” określonych informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, „bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy”.
- 43 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 pewien zakres uznania przy określaniu 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 konkretną dyrektywą, lecz także nie opierać się na takiej wykładni tej dyrektywy, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi lub z innymi ogólnymi zasadami prawa Unii (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Po drugie, Trybunał orzekł już, że pozostałe ustępy art. 8 dyrektywy 2013/33 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 składa ona wniosek 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 tej samej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie winny zapewnić 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 (zob. wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 61).

- 45 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 na tak długo, jak długo zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 2–5 rzeczony dyrektywy, 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 (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 62).
- 46 Po trzecie, Trybunał stwierdził również, że powody zatrzymania przewidziane w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 opierają 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 których to wytycznych, w brzmieniu przyjętym w 2012 r., wynika, po pierwsze, że zatrzymanie stanowi środek wyjątkowy, oraz po drugie, że zatrzymanie można zastosować tylko w ostateczności w przypadku stwierdzenia, iż jest ono konieczne, rozsądne i proporcjonalne do uzasadnionego celu (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 63).
- 47 Ograniczenia w wykonywaniu prawa przyznanego w art. 6 karty wprowadzone przez art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy nie są też nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. W tej kwestii należy zauważyć, że rzeczony art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a), jak również jego lit. b), dokonuje odpowiedniego wyważenia między z jednej strony celem realizowanym w interesie ogólnym, polegającym na prawidłowym funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, umożliwiającym przyznanie ochrony międzynarodowej wnioskodawcom, którzy rzeczywiście jej potrzebują i odrzucenie wniosków tych, którzy nie spełniają warunków jej przyznania, a z drugiej strony – ingerencją w prawo do wolności, jaką jest zatrzymanie.
- 48 O ile bowiem prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego wymaga faktycznie, by właściwe organy krajowe dysponowały wiarygodnymi informacjami dotyczącymi tożsamości lub obywatelstwa osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową oraz informacjami, na których opiera się wniosek, o tyle przepis ten nie może stanowić uzasadnienia dla stosowania środków polegających na zatrzymaniu bez uprzedniego sprawdzenia przez te organy, że środki te są proporcjonalne do zamierzonych celów. Takie sprawdzenie wymaga upewnienia się, że wszystkie przesłanki wymienione w pkt 44–46 są spełnione, a w szczególności że – w każdej rozpatrywanej sytuacji – zatrzymanie jest stosowane tylko w ostateczności. Ponadto należy dopilnować, żeby zatrzymanie w żadnym wypadku nie było dłuższe niż okres możliwie najkrótszy.
- 49 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przy przyjmowaniu art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 prawodawca Unii zachował właściwą równowagę pomiędzy prawem do wolności wnioskodawcy a wymogami dotyczącymi ustalenia jego tożsamości lub obywatelstwa bądź uzyskania informacji, na których opiera się jego wniosek, istotnymi dla prawidłowego funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

- 50 Na koniec należy przypomnieć, że w zakresie, w jakim w karcie ujęte są prawa odpowiadające prawom gwarantowanym przez EKPC, art. 52 ust. 3 karty ma na celu zapewnienie niezbędnej spójności między prawami zawartymi w karcie a odpowiadającymi im prawami zagwarantowanymi w EKPC, co jednak nie może mieć negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Dla celów wykładni art. 6 karty należy zatem uwzględnić art. 5 ust. 1 EKPC. Tak więc poprzez przyjęcie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 prawodawca Unii nie naruszył poziomu ochrony zagwarantowanego w art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC.
- 51 O ile w rozpatrywanym przypadku z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający zastanawia się nad wpływem drugiego członu zdania z art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC na rzeczony art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) tej dyrektywy, o tyle wniosek ten nie zawiera informacji pozwalających na stwierdzenie, że okoliczności sprawy w postępowaniu głównym wchodzą w zakres tego postanowienia EKPC, ani w jakim stopniu wyrok ETPC z dnia 22 września 2015 r. w sprawie Nabil przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612) mógłby oddziaływać na ocenę rzeczoności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) w niniejszej sprawie. Przeciwnie, zawarta w rzeczonym wniosku wskazówka, że wobec skarżącego w postępowaniu głównym nie wydano decyzji nakazującej powrót, zdaje się wykluczać, by toczyło się przeciwko niemu postępowanie w sprawie wydalenia lub ekstradycji w rozumieniu rzeczoności drugiego członu zdania.
- 52 Jeżeli chodzi o gwarancję ustanowioną w pierwszym członie zdania z art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC – mianowicie że nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa zgodnie z wykładnią ETPC, to należy przypomnieć, że gwarancja ta nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu wobec obywateli państw trzecich, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, koniecznych środków polegających na zatrzymaniu, o ile środek taki będzie zgodny z prawem i stosowany w warunkach zgodnych z celem polegającym na ochronie jednostki przed arbitralnością (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, §§ 64–74; a także z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie Mahamed Jama przeciwko Malcie, CE:ECHR:2015:1126JUD001029013, §§ 136–140).
- 53 I tak, jak wynika z rozważań poświęconych badaniu ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/33 w świetle art. 52 ust. 1 karty, przepis ten – którego zakres został ściśle uregulowany – spełnia te wymogi.
- 54 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie prejudycjalne należy udzielić następującej odpowiedzi: badanie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) 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

- 55 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:

Badanie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. a) i b) 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 istnienia 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