



Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

**DO PREZESA I CZŁONKÓW
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**ODPOWIEDŹ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

na pytania podlegające odpowiedzi na piśmie
w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie

C-601/15 (PPU)

J.N.

(sąd krajowy: Raad van State – Holandia)

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej:

Bogusław Majczyna

Adres do doręczeń:

**Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa – POLSKA**

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1.009.148</u>		
Luxemburg	21. 12. 2015	De Griffier, voor deze
Fax/E-mail:	_____	
Neergelegd op:	<u>21.12.2015</u>	Hoofdadministrateur

SPIS TREŚCI

I.	PRZEDMIOT SPRAWY I PYTANIA TRYBUNAŁU	3
II.	STANOWISKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	4
II.1.	Pierwsze pytanie	4
II.2.	Drugie pytanie	8
II.3.	Trzecie pytanie	11
II.4.	Czwarte pytanie	13
III.	ODPOWIEDZI	14

I. PRZEDMIOT SPRAWY I PYTANIA TRYBUNAŁU

1. Jak wynika z uzasadnienia wniosku prejudycjalnego w sprawie C-601/15 J.N., postępowanie przed sądem odsyłającym dotyczy zatrzymania na mocy decyzji władz holenderskich cudzoziemca, który przed tym zatrzymaniem złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wniosek ten w chwili zatrzymania nie został jeszcze rozpatrzony. Jednak wcześniejszy wniosek został prawomocnie oddalony przez władze holenderskie, które równocześnie nakazały cudzoziemcowi natychmiastowe opuszczenie terytorium Unii Europejskiej i nałożyły na niego 10-letni zakaz wjazdu. Zatrzymanie nastąpiło bezpośrednio po odbyciu przez cudzoziemca kary pozbawienia wolności ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego, ponieważ cudzoziemiec był już uprzednio skazany za liczne wykroczenia, głównie kradzieże.
2. Sąd odsyłający powziął wątpliwości dotyczące oceny takiego zatrzymania w świetle 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 międzynarodową¹, a także postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), interpretowanych przy uwzględnieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Konwencja) oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).
3. Trybunał Sprawiedliwości uwzględnił wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie sprawy w trybie pilnym, a równocześnie wezwał strony zainteresowane, o których mowa w art. 23 statutu, do zajęcia stanowiska na piśmie w przedmiocie:
 - 1) przedmiotowego zakresu stosowania art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE, a w szczególności w odniesieniu do kwestii, czy przepis ten może stanowić uzasadnienie dla zatrzymania o charakterze prewencyjnym, zarządzonego ze względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego;
 - 2) kwestii, czy zakaz wjazdu, który stał się ostateczny, może uzasadniać zatrzymanie w okolicznościach takich jak występujące w niniejszej sprawie, gdy zainteresowany wystąpił z nowym wnioskiem o udzielenie azylu, biorąc pod uwagę, że wniosek ten został złożony celem czasowego uniemożliwienia właściwym organom dalszego przeprowadzenia procedury wydalenia lub ekstradycji;

¹ Dz. Urz. UE L 180 z 29.6.2013, str.96.

- 3) *znaczenia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 5 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwłaszcza tego zawartego w wyroku Nabil i inni v. Węgry, dla dokonania wykładni art. 6 Karty praw podstawowych UE;*
- 4) *możliwości uzasadnienia na podstawie art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE ingerencji w prawa zagwarantowane w art. 6 tego aktu iście szczególnymi okolicznościami, które mają związek z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym, biorąc pod uwagę, że Karta praw podstawowych nie przewiduje odstępstw w przypadku niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu społeczeństwa demokratycznego.*

II. STANOWISKO RZECZYSPOLITEJ POLSKIEJ

II.1. Pierwsze pytanie

4. Zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE wnioskodawcę można zatrzymać, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny. Przepis ten obejmuje zatem dwie wartości, których ochrona może uzasadnić zatrzymanie osoby poszukującej ochrony międzynarodowej.
5. Prawo państw do ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego jest uznane w aktach prawa międzynarodowego dotyczących uchodźców. Artykuł 32 Konwencji genewskiej² wymienia bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny jako powody, które mogą uzasadnić wydalenie uchodźcy.
6. Zgodnie z wytycznymi Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (dalej UNHCR) dotyczącymi zatrzymywania osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy, zatrzymanie może być uzasadnione zgodnym z prawem i słusznym celem (ang. *legitimate aim*). W wytycznych zostały wskazane trzy cele, które mogą uzasadniać konieczność zatrzymania wnioskodawcy. Są nimi porządek publiczny, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo narodowe.³ Zatrzymanie może być uzasadnione względami porządku publicznego, jeżeli w przypadku danego wnioskodawcy istnieją

² Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźcy, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.

³ *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, UNHCR 2012, str. 16, pkt 21.

silne podstawy, by sądzić, że może on uciec lub w inny sposób odmówić współpracy z właściwymi organami państwa.⁴

7. Również rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy wskazują wymogi bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego jako podstawy mogące uzasadnić zatrzymanie osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej⁵.
8. Prawo unijne nie zawiera definicji pojęcia porządku publicznego, a państwom członkowskim przysługują szerokie uprawnienia dyskrecyjne przy wskazywaniu okoliczności uzasadniających odwołanie się do wyjątków podyktowanych względami porządku publicznego.⁶ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ustalenie znaczenia i zakresu pojęć, których definicji prawo unijne nie zawiera, powinno być dokonywane zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym są one użyte, i celów uregulowania, którego są częścią. Poza tym preambuła aktu unijnego może doprecyzować jego treść.⁷ Nie powinno budzić wątpliwości, że pojęcie porządku publicznego powinno obejmować w każdym razie ochronę społeczeństwa przed przestępstwami oraz innymi czynami, które zakłócają funkcjonowanie społeczeństwa.⁸
9. Powyższe uwagi odnoszą się odpowiednio do pojęcia bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się, że pojęcie to powinno obejmować ochronę państwa przed zachowaniem, które zagraża istnieniu narodu, integralności terytorialnej państwa lub jego niepodległości.⁹
10. Warto zauważyć, że zgodnie z motywem 37 dyrektywy 2011/95/UE¹⁰ pojęcie bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego dotyczy także przypadków, w których obywatel państwa trzeciego należy do ugrupowania wspierającego międzynarodowy terroryzm lub sam takie ugrupowanie wspiera, a zgodnie z motywem

⁴ Tamże, pkt 22.

⁵ *Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers*, pkt 3 tiret czwarte.

⁶ Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Zh. i O.*, C-554/13, ECLI:EU:C:2015:94, pkt 35.

⁷ Wyrok *Wallentin-Hermann* C-549/07, ECLI:EU:C:2008:771, pkt 17.

⁸ Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Zh. i O.*, ECLI:EU:C:2015:94, pkt 30.

⁹ *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 1984, UN Commission on Human Rights*, pkt 29.

¹⁰ Dyrektywa 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. Urz. UE L 337 z 20.12.2011, str. 9).

24 dyrektywy 2013/32/UE¹¹ pojęcie porządku publicznego może obejmować między innymi skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa.

11. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE należy rozumieć w ten sposób, że umożliwia on zatrzymanie wnioskodawcy również, a raczej przede wszystkim w przypadku, gdy z uwagi na jego przeszłe zachowania istnieją uzasadnione podstawy do uznania, że będzie on stanowił w przyszłości zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.
12. Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny są wartościami, które należy chronić zarówno przed zagrożeniami, które już spowodowały uszczerbek w tych wartościach, jak i przed zagrożeniami, które dopiero ten uszczerbek mogą spowodować.
13. Z tego względu Rzeczpospolita Polska uważa za trafne stanowisko rzecznik generalnej E. Sharpston, zgodnie z którym odstępstwo podyktowane względami porządku publicznego odnosi się do możliwości, że dana osoba będzie w przyszłości stanowić zagrożenie dla porządku publicznego z uwagi na przeszłe zachowania (przykładowo popełnienie przestępstwa).¹²
14. Odmienna wykładnia art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE, wykluczająca możliwość zatrzymania o charakterze prewencyjnym, w znacznym stopniu pozbawiałaby ten przepis użyteczności. Skuteczna ochrona bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego musi bowiem koncentrować się na zapobieganiu zagrożeniom, a więc właśnie na środkach prewencyjnych, nie może zaś sprowadzać się do usuwania skutków zagrożeń, które już się zmaterializowały. Odmienna wykładnia oznaczałaby, że władze państwowe nie mogą zatrzymać cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, pomimo że cudzoziemiec ten już wcześniej popełniał liczne wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu i istnieje wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez niego kolejnych wykroczeń. Taka wykładnia znacząco ograniczałaby więc prawo państw członkowskich do stosowania środków zapobiegawczych w sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180 z 29.6.2013, str. 60).

¹² Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Zh. i O.*, ECLI:EU:C:2015:94, pkt 30, pkt 42 zdanie drugie.

15. Należy zauważyć, że art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE dotyczy zatrzymania cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową, który stanowi źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, nawet jeżeli cudzoziemiec ten odbył już karę za wcześniej popełnione wykroczenia. Cel art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE jest więc przede wszystkim celem prewencyjnym.
16. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przepisy dyrektywy 2011/95/UE. Zgodnie z art. 14 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 4 tej dyrektywy państwo członkowskie może odmówić nadania statusu uchodźcy, jeżeli istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego cudzoziemca za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym on przebywa, lub gdy został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego. Natomiast istnienie poważnej podstawy, by sądzić, że dany cudzoziemiec popełnił poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym poza państwem przyjmującym jeszcze zanim został przyjęty jako uchodźca, stanowi zgodnie z art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95/UE przesłankę wykluczającą możliwość uzyskania statusu uchodźcy. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95/UE, cudzoziemiec zostaje wykluczony z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, by sądzić, że stanowi on zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa.
17. Z przepisów dyrektywy 2011/95/UE wynika zatem, że państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia ochrony międzynarodowej wnioskodawcy, który stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. W tych przypadkach może zostać wydana decyzja oddalająca wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wydaje się zatem rozsądne zapewnienie państwom członkowskim możliwości zatrzymania wnioskodawcy, kiedy jest to konieczne, właśnie ze względów bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego. Jeżeli bowiem w trakcie postępowania zostanie odpowiednio potwierdzone, że wnioskodawca stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego – istnieje perspektywa oddalenia złożonego wniosku, i w konsekwencji, wykonania obowiązku powrotu ze względu na utratę prawa do pozostawania na terytorium państwa członkowskiego.
18. Proponowana przez Rzeczpospolitą Polską wykładnia art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE nie prowadzi przy tym do sprzeczności tego przepisu z Konwencją oraz wymaganiami wynikającymi z orzecznictwa ETPC. Szerzej kwestia ta zostanie

omówiona w odpowiedzi na pytanie trzecie. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji można zatrzymać osobę, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie.

19. W świetle powyższych uwag Rzeczpospolita Polska uważa, że art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33/UE może stanowić uzasadnienie dla zatrzymania o charakterze prewencyjnym, zarządzanego ze względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.

II.2. Drugie pytanie

20. Zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2013/33/UE wnioskodawcę można zatrzymać, gdy zatrzymanie to wiąże się z procedurą powrotu na podstawie dyrektywy 2008/115/WE¹³ i ma służyć przygotowaniu powrotu lub przeprowadzeniu procesu wydalenia, 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 o zobowiązaniu do powrotu.
21. Zatrzymanie wnioskodawcy na podstawie tego przepisu może nastąpić wówczas, gdy jego zachowanie sugeruje, że istnieje ryzyko, iż chce on utrudnić przeprowadzenie procedury wydalenia. Przepis ten ma na celu uniknięcie sytuacji, w której wnioskodawca mógłby definitywnie uniknąć zarządzanego powrotu.¹⁴ Na marginesie warto zwrócić uwagę, że również wytyczne UNHCR przewidują możliwość zatrzymania wnioskodawcy na takiej samej podstawie.¹⁵
22. Chociaż co do zasady wnioskodawca ma prawo do pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego do czasu podjęcia decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji, to jednak od tej zasady można odstąpić w przypadkach wskazanych w art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE, a więc m.in. w przypadku, gdy osoba występuje z kolejnym wnioskiem, o którym mowa w art. 41.

¹³ Dyrektywa 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. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 98).

¹⁴ Patrz np. wyrok *Arslan*, C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343, pkt 59.

¹⁵ *Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, UNHCR 2012, str. 20, pkt 33.

23. Uwzględniając stan faktyczny przedstawiony we wniosku prejudycjalnym, w niniejszej sprawie może znajdować zastosowanie art. 41 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/32/UE, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątek od stosowania prawa do pozostania na terytorium w przypadku, gdy osoba występuje z innym kolejnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym samym państwie członkowskim po tym, jak wydana została ostateczna decyzja o uznaniu pierwszego kolejnego wniosku za niedopuszczalny lub ostateczna decyzja o oddaleniu wniosku jako bezzasadnego.
24. Warto zatem podkreślić, że dyrektywa 2013/32/UE przewiduje możliwość ograniczenia praw z niej wynikających w przypadku osób, które, tak jak wnioskodawca w niniejszej sprawie, składają kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/32/UE, państwo członkowskie może wydać decyzję nakazującą wnioskodawcy powrót oraz ją wykonać w trakcie toczącego się postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jeśli po zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy okazałoby się konieczne, by danego wnioskodawcę zatrzymać w celu wydalenia go na podstawie takiej decyzji, zatrzymanie to będzie zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji.
25. Pytanie Trybunału Sprawiedliwości dotyczy jednak zatrzymania, które jest zarządzane w związku z decyzją wydaną przed wszczęciem postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, a mianowicie decyzją nakładającą na wnioskodawcę 10-letni zakaz wjazdu, który jest nadal ważny.
26. W ocenie Rzeczypospolitej Polskiej takie zatrzymanie mieści się w zakresie wyjątku od prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji, gdyż ma na celu wydalenie wnioskodawcy po wydaniu decyzji oddalającej wniosek. Zatrzymanie to jest zgodne z prawem krajowym, tj. przepisami krajowymi państwa członkowskiego, które wdrażają art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2013/33/UE. Jeżeli postępowanie w tej sprawie zostało przeprowadzone zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/33/UE, zatrzymanie to będzie również pozbawione arbitralności.
27. W wyroku *Arslan* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że o ile dyrektywa 2008/115/WE nie ma tymczasowo zastosowania w trakcie trwania procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, o tyle nie oznacza to, że z tego powodu ulega

definitywnemu zakończeniu procedura powrotu, która może być kontynuowana w przypadku, gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie oddalony.¹⁶

28. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej tezy wyroku *Arslan* można zastosować analogicznie do stanu faktycznego takiego jak przedstawiony we wniosku prejudycjalnym w niniejszej sprawie. Można zatem zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli w następstwie przeprowadzenia indywidualnej oceny wszystkich istotnych okoliczności okazuje się, że wnioskodawca złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania wcześniej wydanej decyzji o zobowiązaniu do powrotu, oraz jeżeli zastosowanie środka detencyjnego jest obiektywnie niezbędne i proporcjonalne, by uniknąć sytuacji, w której wnioskodawca uniknie definitywnie powrotu.¹⁷
29. Oczywiście w przypadku wnioskodawcy, który odbywa karę pozbawienia wolności, do czasu opuszczenia zakładu karnego zastosowanie środka detencyjnego nie jest konieczne, ponieważ ryzyko utrudnienia przeprowadzenia wydalenia może się pojawić dopiero po zakończeniu odbywania tej kary. Ze stanu faktycznego niniejszej sprawy wynika, że wnioskodawca został zatrzymany w dniu zakończenia odbywania kary pozbawienia wolności. Jeżeli po zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy okazałoby się, że zastosowanie zatrzymania w przypadku takiego wnioskodawcy jest niezbędne w celu uniemożliwienia mu utrudnienia przeprowadzenia wydalenia, takie zatrzymanie należy uznać za zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji.
30. Rzeczpospolita Polska uważa zatem, że art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2013/33/UE umożliwi zatrzymanie wnioskodawcy w sytuacji, gdy przed złożeniem kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została wydana ostateczna decyzja o zobowiązaniu do powrotu oraz nakładająca zakaz wjazdu (który jest ciągle ważny), zaś wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.
31. Pośilkowo, gdyby Trybunał Sprawiedliwości uznał, że art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2013/33/UE dotyczy wyłącznie przypadków przedłużenia zatrzymania, które zostało zarządzone przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej¹⁸, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że podstawą zatrzymania może być również art. 8 ust. 3

¹⁶ Wyrok *Arslan*, ECLI:EU:C:2013:343, pkt 60.

¹⁷ Por. wyrok *Arslan*, ECLI:EU:C:2013:343, pkt 63.

¹⁸ W pierwotnym wniosku Komisji Europejskiej nie znalazła się podstawa zatrzymania określona art. 8 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2013/33/UE. Późniejsze dodanie tej podstawy może świadczyć o tym, że zamiarem unijnego ustawodawcy było jedynie uwzględnienie wyroku *Arslan* (ECLI:EU:C:2013:343)

- lit. e) dyrektywy 2013/33/UE, ponieważ ochrona skuteczności wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu mieści się w zakresie pojęcia porządku publicznego.
32. Jak wskazano w pkt 8 niniejszej odpowiedzi, pojęcie porządku publicznego powinno obejmować ochronę społeczeństwa przed przestępstwami oraz innymi czynami, które zakłócają funkcjonowanie społeczeństwa. Zgodnie z definicją decyzji nakazującej powrót, zawartą w art. 2 ust. 2 pkt 4 dyrektywy 2008/115/WE, decyzja ta stwierdza lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie oraz nakłada lub stwierdza zobowiązanie do powrotu. Natomiast na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 6 dyrektywy 2008/115/WE zakaz wjazdu oznacza decyzję zakazującą na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich, której towarzyszy decyzja nakazująca powrót. Wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu ma zatem na celu wydalenie cudzoziemca, któremu nie przysługuje żadne prawo do pobytu na terytorium Unii Europejskiej. Należy uznać, że pozostawanie na terytorium Unii Europejskiej osoby, która przebywa w tym miejscu nielegalnie, zakłóca prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa. Przykładowo taka osoba nie może nawet prowadzić żadnej legalnej działalności zarobkowej na terytorium państw członkowskich.
33. W świetle powyższych uwag Rzeczpospolita Polska uważa, że zakaz wjazdu, który stał się ostateczny, może stanowić podstawę zatrzymania wnioskodawcy, który złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, pod warunkiem, że istnieją obiektywnie uzasadnione, racjonalne przesłanki, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót.

II.3. Trzecie pytanie

34. Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego zagwarantowane w art. 6 Karty odpowiada prawu do wolności i bezpieczeństwa osobistego zagwarantowanego w art. 5 ust. 1 Konwencji. Uwzględniając art. 52 ust. 3 Karty, przewidziane w niej prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego powinno mieć takie samo znaczenie i zakres jak prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego przewidziane w art. 5 ust. 1 Konwencji. Ponadto, biorąc pod uwagę wyjaśnienia do art. 6 Karty, nakładane na prawo do wolności ograniczenia nie mogą wykraczać poza ramy określone przez Konwencję w jej art. 5. Dlatego też przy interpretacji art. 6 Karty należy uwzględnić zarówno treść art. 5 ust. 1 Konwencji, jak i dotyczące tego postanowienia orzecznictwo ETPC.

35. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji pozbawienie wolności jest możliwe w przypadku 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; pozbawienie wolności odbywa się w trybie ustalonym przez prawo.
36. W wyroku *Nabil i inni przeciwko Węgrom*,¹⁹ ETPC uznał, że skorzystanie z jednego z wyjątków od prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego przewidzianych w art. 5 ust. 1 Konwencji, które pozwalają na pozbawienie wolności, jest możliwe tylko wtedy, gdy to pozbawienie wolności nie jest arbitralne w szerokim tego słowa znaczeniu. Pozbawienie wolności, które mieści się w ramach wyjątku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji musi być zatem zgodne z prawem krajowym, uzasadnione, ściśle związane z celem, który ma być osiągnięty oraz trwać nie dłużej niż jest to konieczne.²⁰
37. ETPC wskazał, że zatrzymanie w celu wydalenia, mieszczące się w ramach wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji, może być uzasadnione tak długo, jak postępowanie związane z wydaleniem się toczy (ang. *the deportation is in progress*) oraz rzeczywiście istnieje perspektywa wykonania wydalenia. Wszczęcie postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej nie powoduje samo w sobie, że zatrzymanie danej osoby przestaje mieć na celu jej wydalenie. Ewentualne oddalenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może bowiem ponownie otworzyć drogę do wykonania wcześniej wydanej decyzji o wydaleniu. Niemniej jednak zatrzymanie to musi być cały czas zgodne z prawem krajowym i pozbawione arbitralności.²¹ W sprawie *Nabil i inni przeciwko Węgrom* ETPC uznał zatrzymanie trzech wnioskodawców za niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji z powodu niezgodności tego zatrzymania z prawem krajowym. Decyzje o przedłużeniu zatrzymania były niewłaściwie uzasadniane przez krajowe organy i sądy.²²
38. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na wyrok w sprawie *R.U. przeciwko Grecji*. W tej sprawie ETPC stwierdził, że nie można zatrzymać wnioskodawcy w celu wydalenia w przypadku, gdy prawo krajowe przewiduje, iż zatrzymanie w celu wydalenia można zarządzić wyłącznie wtedy, gdy wykonanie tego wydalenia jest możliwe, a powołanie się na potrzebę zabezpieczenia ewentualnego wykonania decyzji

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 22 września 2015 r. w sprawie *Nabil i inni przeciwko Węgrom* (nr wniosku 62116/12).

²⁰ Tamże, pkt 29-35 ze wskazanym tam orzecznictwem.

²¹ Tamże, pkt 38.

²² Tamże, pkt 39-44.

o wydaleniu w przyszłości nie może stanowić podstawy zatrzymania.²³ W związku z tym, że zgodnie z prawem krajowym w trakcie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej nie było możliwości wykonania decyzji o wydaleniu, zatrzymanie wnioskodawcy nie mogło być uznane za zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji.

39. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej błędne byłoby założenie, że w przypadku, gdy najpierw została wydana ostateczna decyzja o zobowiązaniu do powrotu, której towarzyszy ważny zakaz wjazdu, a następnie został złożony kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zatrzymanie wnioskodawcy nie może być zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji. Jeżeli prawo krajowe pozwala na zatrzymanie wnioskodawcy w przypadku, gdy istnieje możliwość wykonania wcześniej wydanej decyzji o zobowiązaniu do powrotu po ewentualnym oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zatrzymanie to będzie zgodne z art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji. Podstawą takiego zatrzymania mogą być przepisy krajowe państw członkowskich wdrażające art. 8 ust. 3 lit. d) i lit. e) dyrektywy 2013/33/UE. Oczywiście zatrzymanie to musi być ponadto pozbawione arbitralności. W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/33/UE państwo członkowskie może zatrzymać wnioskodawcę tylko po indywidualnym zbadaniu sprawy, gdy jest to konieczne, oraz gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.
40. W związku z powyższym Rzeczpospolita Polska uważa, że w stanie faktycznym takim jak w niniejszej sprawie, uwzględniając orzecznictwo ETPC, a w szczególności wyrok w sprawie *Nabil i inni przeciwko Węgrom*, art. 6 Karty należy interpretować w ten sposób, że pozbawienie wolności może być zgodne z tym artykułem, o ile mieści się w ramach wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji, jest zgodne z prawem krajowym oraz pozbawione arbitralności. Fakt prowadzenia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej nie musi powodować, że zatrzymanie wnioskodawcy przestaje mieć na celu wydalenie, i że w konsekwencji, przestaje być zgodne z Konwencją.

II.4. Czwarte pytanie

41. W związku z zaproponowaną odpowiedzią na pytanie trzecie, Rzeczpospolita Polska nie przedstawi stanowiska w przedmiocie pytania czwartego.

²³ Wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie *R.U. przeciwko Grecji* (nr wniosku 2237/08), pkt 94.

III. ODPOWIEDZI

42. W świetle powyższych rozważań, Rzeczpospolita Polska przedstawia następujące odpowiedzi na pytania Trybunału Sprawiedliwości:

- 1) Artykuł 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33 może stanowić uzasadnienie dla zatrzymania o charakterze prewencyjnym, zarządzanego ze względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.
- 2) Zakaz wjazdu, który stał się ostateczny, może stanowić podstawę zatrzymania wnioskodawcy, który złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, pod warunkiem, że istnieją obiektywnie uzasadnione, racjonalne przesłanki, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót.
- 3) W stanie faktycznym takim jak w niniejszej sprawie, uwzględniając orzecznictwo ETPC, a w szczególności wyrok w sprawie *Nabil i inni przeciwko Węgrom*, art. 6 Karty należy interpretować w ten sposób, że pozbawienie wolności może być zgodne z tym artykułem, o ile mieści się w ramach wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. f) Konwencji, jest zgodne z prawem krajowym oraz pozbawione arbitralności. Fakt prowadzenia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej nie musi powodować, że zatrzymanie wnioskodawcy przestaje mieć na celu wydalenie, i że w konsekwencji, przestaje być zgodne z Konwencją.


Bogusław Majczyna

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej

