

Sprawa C-673/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

11 września 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

4 września 2019 r.

Strona skarżąca:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Strona przeciwna:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Przedmiot postępowania głównego

Środki odwoławcze od trzech wyroków rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze) dotyczące kwestii tego, czy umieszczenie trzech cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych na mocy art. 59 ust. 2 Vreemdelingenwet 2000, bez wcześniejszego wydania decyzji nakazującej powrót, w celu zagwarantowania ich wyjazdu do innych państw członkowskich UE, w których korzystają oni z ochrony międzynarodowej, nastąpiło zgodnie z prawem.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Możliwość zastosowania 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 w sytuacjach dotyczących wyjazdu do innego państwa członkowskiego, a nie wydalenia do państwa trzeciego. Jeżeli dyrektywa ma zastosowanie, wyklądania warunków zastosowania przepisów krajowych na mocy art. 4 ust. 3 dyrektywy powrotowej. Artykuł 267 TFUE.

Pytanie prejudycjalne

Czy 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.U. z 2008 r., L 348), w szczególności jej art. 3, 4, 6 i 15, stoi na przeszkodzie umieszczeniu na mocy ustawodawstwa krajowego w ośrodku detencyjnym cudzoziemca, który korzysta z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim UE, jeżeli zastosowanie tego środka detencyjnego ma na celu wydalenie do innego państwa członkowskiego i z tego względu cudzoziemca zobowiązano wcześniej do wyjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego, ale nie wydano następnie decyzji nakazującej powrót?

Powołane przepisy prawa Unii

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 (dyrektywa powrotowa): motywy 2 i 5; artykuły 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 15

Zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami (Dz.U. z 2017, L 339, s. 83).

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r., zwany dalej „Vw 2000”): artykuły 59, 62a, 63 i 106

Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnik w sprawie cudzoziemców z 2000 r., zwany dalej „Vc 2000”): paragraf A3/2

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Każdy spośród cudzoziemców M, A i T, obywateli państw trzecich, złożył w Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzjami, odpowiednio z dnia 28 lutego 2018 r., 9 października 2018 r. i 13 czerwca 2018 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwany dalej „Staatssecretaris”) uznał te wnioski za niedopuszczalne, ponieważ każdy z cudzoziemców posiadał już ważny status uchodźcy w innym państwie członkowskim UE. Stosownie do art. 62a ust. 3 ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. (który stanowi transpozycję art. 6 ust. 2 dyrektywy powrotowej do prawa niderlandzkiego) Staatssecretaris zobowiązał w tych decyzjach cudzoziemców do natychmiastowego wyjazdu na terytorium państwa członkowskiego, w którym korzystają oni z ochrony międzynarodowej i wskazał przy tym, że grozi im wydalenie, jeżeli nie wywiążą się z powyższego zobowiązania. Cudzoziemcy nie wywiązali się z tego zobowiązania. Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. Staatssecretaris umieścił ich, odpowiednio w dniach 28 września 2018 r., 22 listopada 2018 r. i 25 października 2018 r., w ośrodku detencyjnym w celu zagwarantowania ich wyjazdu do odnośnych państw członkowskich.
- 2 Wszyscy trzej cudzoziemcy odwołali się od tych decyzji do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze). W uzasadnieniu środków odwoławczych twierdzili między innymi, że środek polegający na umieszczeniu w ośrodku detencyjnym jest niezgodny z prawem, ponieważ nie wydano decyzji nakazującej powrót.
- 3 W sprawach dotyczących M i A rechtbank Den Haag orzekł, że umieszczenie ich przez Staatssecretaris w ośrodku detencyjnym na mocy art. 59 ust. 2 Vw 2000 bez uprzedniego wydania decyzji nakazującej powrót było zgodne z prawem. Zdaniem rechtbank decyzja nakazująca powrót nie jest wymagana dla zastosowania środka polegającego na umieszczeniu w ośrodku detencyjnym na podstawie art. 59 ust. 2 Vw 2000. Wniesione przez M i A środki odwoławcze zostały zatem oddalone jako bezzasadne.
- 4 Natomiast w sprawie dotyczącej T rechtbank uznał między innymi, że nie jest jasne czy art. 59 Vw 2000 r. stanowi podstawę dla umieszczania obywateli państw trzecich w ośrodkach detencyjnych w celu zagwarantowania wyjazdu do innego państwa członkowskiego. Byłoby to możliwe tylko wtedy, gdyby pojęcie powrotu zawarte w art. 59 ust. 2 Vw 2000 miało inne znaczenie niż w pozostałej części art. 59. Zdaniem Rechtbank nie zostało stwierdzone, jakoby ustawodawca miał również to na celu, dokonując w art. 59 Vw 2000 transpozycji dyrektywy powrotowej, a zatem należy dokonywać restrykcyjnej wykładni pojęcia powrotu zawartego w Vw 2000, która jest zgodna z definicją tego pojęcia zawartą w dyrektywie powrotowej. Ponadto Staatssecretaris przedstawił niektóre dokumenty rechtbank z przekroczeniem terminu i w niepełnej formie. Umieszczenie cudzoziemca T w ośrodku detencyjnym jest zatem niezgodne z prawem od momentu zastosowania tego środka.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 W kolejnym środku odwoławczym, złożonym do Raad van State (niderlandzkiego naczelnego sądu administracyjnego), M i A podnoszą, że rechtbank błędnie uznał, iż decyzja nakazująca powrót nie była konieczna. Jako, że cudzoziemcy nie zastosowali się do zobowiązania do wyjazdu na terytorium innych państw członkowskich, Staatssecretaris był ich zdaniem zobowiązany do wydania decyzji nakazującej im powrót zgodnie z art. 62a ust. 3 Vw 2000. Brak decyzji nakazującej powrót skutkuje tym, że środek w postaci umieszczenia w ośrodku detencyjnym jest niezgodny z prawem.
- 6 Sekretarz stanu twierdzi, że art. 59 ust. 2 Vw 2000 pochodzi sprzed transpozycji dyrektywy powrotowej i że artykuł ten przewiduje upoważnienie do zastosowania środków detencyjnych na podstawie prawa krajowego. W odniesieniu do przepisów niestanowiących wyłącznie transpozycji dyrektywy powrotowej lub regulujących sytuacje, do których dyrektywa nie ma zastosowania, pojęcie powrotu należy rozumieć w znaczeniu nadawanym mu w języku potocznym. Zdaniem Staatssecretaris nie ma podstaw, aby dokonywać restrykcyjnej wykładni art. 59 ust. 2 Vw 2000, bowiem znaczenie pojęciu powrotu w tym przepisie odpowiada znaczeniu nadawanemu mu dyrektywą powrotową. Zgodnie z przywołanym art. 59 ust. 2 Vw 2000 obywatele państwa trzeciego przebywający nielegalnie na terytorium Niderlandów mogą zdaniem Staatssecretaris zostać umieszczeni w ośrodku detencyjnym w celu zagwarantowania ich wyjazdu do państwa członkowskiego, w którym posiadają oni ważny status uchodźcy albo status osoby objętej ochroną uzupełniającą.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 7 Artykuł 59 Vw 2000 zawiera różne podstawy zastosowania środków detencyjnych. Ustęp 1 tego artykułu stanowi transpozycję art. 15 dyrektywy powrotowej. Ustęp ten stanowi zatem podstawę zastosowania środków detencyjnych wobec obywateli państw trzecich podlegających procedurze powrotu w rozumieniu dyrektywy w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia. Decyzja nakazująca powrót stanowi część procedury powrotu, a zatem dla zastosowania na tej podstawie środków detencyjnych wymagane jest wydanie decyzji nakazującej powrót. Artykuł 59 ust. 2 Vw 2000 ustanawia dodatkową podstawę zastosowania środków detencyjnych, która nie wywodzi się z dyrektywy powrotowej. Zgodnie z tym ustępem uznaje się, że interes porządku publicznego wymaga zastosowania środków detencyjnych, jeżeli dokumenty niezbędne do powrotu są dostępne lub będą dostępne w najbliższym czasie.
- 8 Na rozprawie Staatssecretaris wyjaśnił, że korzysta z podstawy prawnej, jaka jest art. 59 ust. 2 Vw 2000 jedynie dla potrzeb zastosowania środków detencyjnych wobec nielegalnie przebywających na terytorium Niderlandów cudzoziemców, którzy korzystają z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim,

w celu zagwarantowania ich wyjazdu do tego państwa członkowskiego. Ponadto stosuje on środki detencyjne wyłącznie, jeżeli cudzoziemiec nie stosuje się do zobowiązania do natychmiastowego wyjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego. Mimo że zgodnie z art. 62a ust. 3 Vw 2000 Staatssecretaris musi wydać decyzję nakazującą powrót, jeżeli cudzoziemiec nie zastosuje się do zobowiązania do wyjazdu, to w praktyce nie ma to miejsca w przypadku cudzoziemców korzystających z ochrony międzynarodowej. Według Staatssecretaris, zakaz wydalenia lub zawracania stoi w takich przypadkach na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót.

- 9 Dyrektywa powrotowa pozostawia miejsce na krajowe regulacje dotyczące sytuacji nieobjętych tą dyrektywą. Jej celem nie jest bowiem pełna harmonizacja norm krajowych dotyczących pobytu cudzoziemców, lecz dotyczy ona jedynie wydawania decyzji nakazujących powrót oraz wykonywania tych decyzji (zob. wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2011 r., Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 28 i 29). Raad van State nie widzi zatem powodu, aby ograniczać wykładnię pojęcia powrotu zawartego w art. 59 ust. 2 Vw 2000 do definicji podanej w dyrektywie powrotowej.
- 10 Aby móc ocenić, czy Staatssecretaris zgodnie z prawem umieścił cudzoziemców w ośrodku detencyjnym bez wydania decyzji nakazującej powrót, należy zbadać, czy dyrektywa powrotowa ma zastosowanie, a jeśli tak, to czy państwa członkowskie mają na mocy tej dyrektywy możliwość umieszczania cudzoziemców w ośrodku detencyjnym w celu zagwarantowania ich wyjazdu do innego państwa członkowskiego.

Zakres stosowania dyrektywy powrotowej

- 11 Zgodnie z art. 1 i art. 2 ust. 1 dyrektywy powrotowej, ma ona zastosowanie do powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego. Ponieważ w niniejszych sprawach jest mowa o wyjeździe do innego państwa członkowskiego, a nie wydaleniu do państwa trzeciego, powstaje pytanie, w jakim zakresie należy do takiej sytuacji stosować normy i procedury określone w dyrektywie powrotowej. Zgodnie z motywem 5 dyrektywy powrotowej, należy ustanowić w niniejszej dyrektywie zbiór zasad mających zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania w państwie członkowskim. Ponadto wydalenie na terytorium innego państwa członkowskiego nie mieści się w definicji powrotu określonej w art. 3 ust. 3 dyrektywy powrotowej. Już tylko z tego powodu podstawa zastosowania środków detencyjnych określona w art. 15 dyrektywy powrotowej nie ma w tych przypadkach zastosowania. Rozpatrując motyw 5 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 1 dyrektywy powrotowej można dojść do wniosku, że dyrektywa ta nie określa norm i procedur, które w tym przypadku mają być stosowane przez Niderlandy w odniesieniu do przymusowego wyjazdu cudzoziemców do państwa członkowskiego, w którym korzystają oni z ochrony międzynarodowej. W takim

przypadku zastosowanie środków detencyjnych wobec tych cudzoziemców jest w całości regulowane przez prawo krajowe.

- 12 Z drugiej strony art. 6 ust. 2 dyrektywy powrotowej wyraźnie stanowi, że państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót, jeżeli nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego nie zastosuje się do nakazu natychmiastowego udania się na terytorium państwa członkowskiego, w którym posiada ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające go do pobytu. Najwyraźniej powodem wprowadzenia tego uregulowania było założenie, że obywatele państw trzecich będą co do zasady stosować się do nakazu natychmiastowego udania się na terytorium innego państwa członkowskiego, ponieważ w przeciwnym razie grozi im wydalenie do kraju pochodzenia.
- 13 Jednakże uregulowanie to nie może być automatycznie stosowane wobec obywateli państw trzecich, którym przyznano w innym państwie członkowskim status uchodźcy lub osoby objętej ochroną uzupełniającą. W takim przypadku wydalenie do kraju pochodzenia nie jest możliwe ze względu na zakaz wydalania lub zawracania, który zgodnie z m.in. art. 1 i 5 dyrektywy powrotowej musi być uwzględniany przy wykonywaniu tej dyrektywy.
- 14 W niniejszych sprawach przyznany cudzoziemcom status uchodźców wyklucza zatem powrót do kraju pochodzenia. Powrót do kraju tranzytu również nie wchodzi w grę. Cudzoziemcy nie wyrazili również woli dobrowolnego wyjazdu do innego państwa trzeciego. Z uwagi na powyższe w niniejszych sprawach nie jest również możliwe wydanie decyzji nakazujących powrót, na mocy których nałożono by lub ustanowiono zobowiązanie do powrotu mające na celu powrót do kraju państwa pochodzenia. Powstaje pytanie, czy dyrektywa powrotowa pozostawia państwom członkowskim swobodę, aby w takich przypadkach umieszczać cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych bez wydania decyzji nakazującej powrót w celu spowodowania ich wyjazdu na terytorium państwa członkowskiego, w którym posiadają oni ważny status uchodźcy.

Korzystniejsze przepisy

- 15 Zgodnie z pkt 5.3 i 5.4 Podręcznika dotyczącego powrotów, ogólne uregulowanie określone w art. 6 ust. 2 dyrektywy powrotowej ma zastosowanie, gdy obywatel państwa trzeciego odmawia dobrowolnego powrotu do państwa członkowskiego, które przyznało mu ochronę międzynarodową. W przypadku, gdy powrót lub wydalenie do państwa trzeciego nie jest możliwe, a wydalenie obywatela państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego można uznać za środek korzystniejszy, osoba ta może zostać wydalona do państwa członkowskiego, w którym ma ona zezwolenie na pobyt. Zgodnie z Podręcznikiem dotyczącym powrotów, w takiej sytuacji państwo członkowskie, które wydało zezwolenie, musi wyrazić zgodę na przyjęcie z powrotem obywatela państwa trzeciego, a procedury związane z wydalaniem podlegają prawu krajowemu.

- 16 Zgodnie z pkt 2.3 Podręcznika dotyczącego powrotów, zawarte w art. 4 ust. 3 dyrektywy powrotowej pojęcie „korzystniejszy” należy interpretować jako korzystniejszy dla cudzoziemca, a nie korzystniejszy dla państwa członkowskiego. Powoduje to problemy w niniejszych sprawach, ponieważ cudzoziemcy nie zastosowali się do zobowiązania do wyjazdu do państwa członkowskiego, w którym korzystają oni z ochrony międzynarodowej. Wyraźnie zdecydowali się oni na nielegalny pobyt w Niderlandach, a nie na legalny pobyt w innym państwie członkowskim. Raad van State zastanawia się, które czynniki należy wziąć pod uwagę rozważając, czy jest mowa o korzystniejszym przepisie. Oczywistym jest, że wydalenie do kraju pochodzenia nie powinno być brane pod uwagę z uwagi na jego sprzeczność z zakazem wydalania lub zawracania.
- 17 Oprócz warunku, że ewentualne przepisy krajowe muszą być korzystniejsze, art. 4 ust. 3 dyrektywy powrotowej wymaga, aby były one zgodne z tą dyrektywą. Powstaje pytanie, czy przepis prawa krajowego zezwalający na zastosowania środków detencyjnych w celu zagwarantowania wyjazdu do innego państwa członkowskiego jest zgodny z dyrektywą powrotową. Ani dyrektywa, ani Podręcznik dotyczący powrotów nie zawierają ostatecznej odpowiedzi na to pytanie.
- 18 Jeżeli zastosowanie środków detencyjnych w związku z wyjazdem do innego państwa członkowskiego nie zostanie uznane za korzystniejsze, lub jeżeli nie jest ono zgodne z dyrektywą powrotową, a zatem dyrektywa ta sprzeciwia się zastosowaniu środków detencyjnych, to wyegzekwowanie wyjazdu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, którzy korzystają z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim do tego państwa członkowskiego, będzie znacznie utrudnione. W takim przypadku pozostanie jedynie możliwość wielokrotnego zobowiązania cudzoziemca do wyjazdu do innego państwa członkowskiego. Uniemożliwi to wdrożenie skutecznej polityki wydalania (cel dyrektywy powrotowej zgodnie z jej motywem 2) w UE w odniesieniu do tych cudzoziemców.
- 19 Raad van State dostrzega dwa możliwe wyjścia z impasu. W wariantcie pierwszym dyrektywę powrotową należałoby interpretować w ten sposób, że wyjazd obywateli państw trzecich do innego państwa członkowskiego, w którym korzystają oni z ochrony międzynarodowej, nie mieści się w zakresie zastosowania tej dyrektywy. W takim przypadku zastosowanie miałyby wyłącznie prawo krajowe. W drugim wariantcie dyrektywa powrotowa miałaby zastosowanie do tej sytuacji. Prawo krajowe również mogłoby mieć zastosowanie w takich przypadkach, ale tylko wtedy, gdy jest korzystniejsze dla cudzoziemców i gdy jest zgodne z dyrektywą powrotową.