

Sprawa C-39/21 PPU**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

26 stycznia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag na posiedzeniu w ośrodku zamiejscowym w 's-Hertogenbosch (Niderlandy)

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

26 stycznia 2021 r.

Strona skarżąca:

X

Druga strona postępowania:

Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy środka odwoławczego wniesionego przez cudzoziemca X od orzeczenia w przedmiocie przedłużenia stosowania środka detencyjnego.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Składając niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem”), czy sąd jest zgodnie z prawem Unii zobowiązany do badania z urzędu zgodności z prawem wszystkich przesłanek zastosowania wobec cudzoziemca środka detencyjnego. Pytanie to zostało już sformułowane w postanowieniu prejudycjalnym

niderlandzkiego sądu najwyższej instancji w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak (zwanego dalej: „Afdeling”) z dnia 23 grudnia 2020 r. (sprawa C-704/20). Jednakże zdaniem sądu odsyłającego to postanowienie odsyłające nie jest kompletne. Jego zdaniem istotne jest przede wszystkim ustalenie, czy niderlandzka procedura znajdująca zastosowanie w przypadku stosowania środków detencyjnych wobec cudzoziemców, w ramach której nie można badać z urzędu zgodności z prawem zastosowania tego środka wobec cudzoziemca, stanowi skuteczny środek prawny przed sądem w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej: „kartą”).

Pytania prejudycjalne

I Czy – mając na względzie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej „kartą”] w związku z art. 6 karty i art. 53 karty oraz w świetle art. 15 ust. 2 zdanie wprowadzające i lit. b) dyrektywy powrotowej, art. 9 ust. 3 dyrektywy w sprawie przyjmowania i art. 28 ust. 4 rozporządzenia dublińskiego – państwa członkowskie mogą ukształtować postępowanie sądowe, w ramach którego wnosi się środek odwoławczy od nałożonego przez organy władzy wobec cudzoziemca środka detencyjnego, w taki sposób, że sądowi zabronione zostanie: dokonanie z urzędu badania i oceny wszystkich aspektów zgodności z prawem tego środka, a – w przypadku stwierdzenia z urzędu, że środek ten jest bezprawny – natychmiastowe zakończenie dalszego stosowania bezprawnego środka detencyjnego i nakazanie natychmiastowego zwolnienia cudzoziemca? Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uzna, że takie uregulowanie krajowe jest niezgodne z prawem Unii, czy oznacza to również, że jeżeli cudzoziemiec wnosi do sądu o jego zwolnienie, to sąd ten jest w dalszym ciągu zobowiązany do aktywnego i dogłębnego zbadania i oceny wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla kwestii zgodności z prawem środka detencyjnego?

II Czy w świetle art. 24 ust. 2 karty w związku z art. 3 pkt 9 dyrektywy powrotowej, art. 21 dyrektywy w sprawie przyjmowania i art. 6 rozporządzenia dublińskiego odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby inna, gdyby cudzoziemiec, wobec którego organy władzy zastosowały środek detencyjny, był małoletni?

III Czy prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zagwarantowane w art. 47 karty w związku z art. 6 karty i art. 53 karty oraz w świetle art. 15 ust. 2 zdanie wprowadzające i lit. b) dyrektywie powrotowej, art. 9 ust. 3 dyrektywy w sprawie przyjmowania i art. 28 ust. 4 rozporządzenia dublińskiego oznacza, że w przypadku, gdy cudzoziemiec zwraca się do sądu o zniesienie wobec niego środka detencyjnego i zwolnienie go, sąd każdej instancji musi uzasadnić każde orzeczenie w przedmiocie takiego wniosku w sposób merytoryczny, jeżeli ten środek prawny jest w pozostałym zakresie ukształtowany w taki sposób, jak ma to miejsce w tym państwie członkowskim? Jeżeli Trybunał uzna, że krajowa praktyka prawna, w ramach której sąd drugiej, a zatem najwyższej instancji może

poprzestać na wydaniu orzeczenia bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, jest niezgodna z prawem Unii w świetle tego, w jaki sposób ten środek prawny jest w pozostałym zakresie ukształtowany w tym państwie członkowskim, to czy oznacza to zatem, że takie uprawnienie sądu, który orzeka w drugiej, a zatem najwyższej instancji w sprawach azylowych oraz w zwykłych sprawach cudzoziemców, również musi zostać uznane za niezgodne z prawem Unii biorąc pod uwagę szczególnie delikatną sytuację cudzoziemca, istotne znaczenie postępowań z zakresu spraw cudzoziemców oraz okoliczność, że postępowania te, w odróżnieniu od wszystkich innych postępowań administracyjnych, w zakresie ochrony prawnej przewidują tak samo ograniczone gwarancje proceduralne, jak postępowanie w przedmiocie środka detencyjnego? Czy w świetle art. 24 ust. 2 karty odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby inna, gdyby cudzoziemiec, który odwołuje się od orzeczenia z zakresu spraw cudzoziemców, był małoletni?

Powołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6, 24, 47, 52 i 53

Dyrektywa 2008/115 (dyrektywa powrotowa), art. 3, 5 i 15

Dyrektywa 2013/33 (dyrektywa w sprawie przyjmowania), art. 2, 9 i 21

Rozporządzenie nr 604/2013 (rozporządzenie dublińskie), art. 6 i 28

Europejska Konwencja Praw Człowieka, art. 5

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.), art. 85, 89, 91, 94 i 96

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący X posiada obywatelstwo marokańskie. W oczekiwaniu na wydalenie do Maroka został on umieszczony w ośrodku detencyjnym. Dnia 14 grudnia sąd odsyłający oddalił środek odwoławczy od decyzji w tym przedmiocie. Wniesiony następnie od tego orzeczenia środek odwoławczy nie został jeszcze rozpoznany. W dniu 8 stycznia 2021 r. skarżący wniósł również środek odwoławczy od orzeczenia w przedmiocie przedłużenia stosowania środka detencyjnego.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 2 Zdaniem skarżącego powinien on zostać zwolniony z ośrodka detencyjnego, ponieważ nie jest prawdopodobne, że zostanie on wydalony w rozsądnym

terminie. Druga strona postępowania wskazuje przy tym, że nadal trwa postępowanie w przedmiocie wydania zastępczego dokumentu podróży, a władze marokańskie nie poinformowały, że nie zostanie wydany dokument podróży.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 3 W Niderlandach obowiązywało dotychczas utrwalone orzecznictwo Afdeling dotyczące postępowań związanych ze stosowaniem wobec cudzoziemców środka detencyjnego na mocy dyrektywy powrotowej (dyrektywa 2008/115), dyrektywy w sprawie przyjmowania (dyrektywa 2013/33) lub rozporządzenia dublińskiego (rozporządzenie 604/2013), zgodnie z którym sąd dokonywał oceny tego, czy cudzoziemiec został umieszczony w ośrodku detencyjnym zgodnie z prawem wyłącznie na podstawie faktów i okoliczności przytoczonych przez cudzoziemca. Jeżeli sąd stwierdzi, że umieszczenie w ośrodku detencyjnym jest niezgodne z prawem ze względów innych niż wskazane przez cudzoziemca, nie może go zwolnić.
- 4 W międzyczasie pojawiły się wątpliwości co do możliwości kontynuowania tej utrwalonej linii orzeczniczej. W dniu 23 grudnia 2020 r. Afdeling zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy sąd właściwy do spraw cudzoziemców jest zobowiązany do badania z urzędu zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego (sprawa C-704/20). Sąd odsyłający czuje się zobowiązany do uzupełnienia tego pytania prejudycjalnego, ponieważ nie jest jasne, czy obowiązujące w Niderlandach zasady postępowania odwoławczego w przedmiocie umieszczania cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych spełniają wymogi w zakresie prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty. Zauważa on, że Afdeling nie wymienia tego przepisu w swoim postanowieniu odsyłającym. Ograniczył się on do powołania się na prawo do wolności usankcjonowane w art. 5 EKPC i w art. 6 karty i wskazał, że zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty ten ostatni przepis gwarantuje również prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Według Afdeling niderlandzka procedura imigracyjna i jego orzecznictwo w tej dziedzinie spełniają wymogi art. 5 EKPC. W sprawie C-704/20 Trybunał został zapytany jedynie o to, czy art. 6 karty może przyznawać większą ochronę niż Afdeling wywodzi z art. 5 EKPC.
- 5 Zdaniem sądu odsyłającego niderlandzka procedura imigracyjna nie gwarantuje skutecznego środka prawnego przed sądem, a zatem nie spełnia wymogów EKPC i karty. Proponuje on zatem, aby Trybunał odpowiedział na zadane w obu postanowieniach odsyłających pytania w ten sposób, że sąd jest zobowiązany do zbadania z urzędu zgodności z prawem środka detencyjnego. Samo uprawnienie do dokonania kontroli z urzędu nie jest wystarczające, ponieważ prowadziłoby to do niepewności prawa. Zakres ochrony prawnej, z jakiej korzysta cudzoziemiec, który nie może samodzielnie dokonać wyboru sądu, przed którym będzie toczył się jego sprawa, zależałby wówczas od przypadku.

- 6 Ponieważ brak jest przepisów prawa Unii i EKPC dotyczących trybu kontroli zgodności z prawem zastosowania wobec cudzoziemca środka detencyjnego, obowiązuje tutaj zasada autonomii proceduralnej. Państwa członkowskie mogą, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i skuteczności, ustanowić swoje własne przepisy proceduralne. Podkreślając, że prawa podstawowe również muszą być zawsze przestrzegane, sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem ochrony prawnej przyznanej przez te przepisy proceduralne. Okoliczność, że ETPC nigdy nie orzekł wyraźnie, iż dokonanie z urzędu kontroli środka detencyjnego jest obowiązkowe, nie oznacza, że procedura niderlandzka nie może być sprzeczna z art. 5 EKPC. Zdaniem sądu kwestia tego, że bezprawne stosowanie środka detencyjnego powinno być zakończone, jest tak oczywista, że nie była nigdy wcześniej przedmiotem powstępowania.
- 7 Sąd odsyłający zadaje pytanie, czy w ramach postępowania sądowego to organy władzy nie powinny każdorazowo wykazać, że zastosowanie środka detencyjnego jest zgodne z prawem. To bowiem organy, stosując środek detencyjny, wprowadzają istotne odstępstwo od prawa podstawowego do wolności. Jeżeli ciężar dowodu miałby spoczywać na organach władzy, to sąd, niezależnie od argumentów podnoszonych przez cudzoziemca, musiałby na podstawie argumentacji organu dojść do przekonania, że zastosowanie środka detencyjnego jest zgodne z prawem. Jeżeli nie byłby o tym przekonany, to środek powinien zostać uchylony.
- 8 Sąd odsyłający przytacza kilka wyroków Trybunału. W wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., *Otis*, C-199/11, EU:C:2012:684, Trybunał orzekł, że aby sąd mógł zgodnie z art. 47 karty podjąć decyzję, „musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzyganego przez niego sporu” (pkt 49). Jakkolwiek okoliczności faktyczne oraz kwestie prawne w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*, C-/14, EU:C:2014:1320 nie są takie same jak w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego, to sąd odsyłający wywodzi również z tego wyroku, że sąd powinien zawsze być w stanie, a nawet jest zobowiązany, przeprowadzić pogłębioną analizę okoliczności faktycznych każdego przypadku i dokonać pełnej kontroli zgodności z prawem środka detencyjnego.
- 9 Wreszcie w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 i C-925/19, EU:C:2020:367, Trybunał orzekł, że sąd, który nie może wywodzić z przepisu krajowego żadnej właściwości do oceny zgodności z prawem zatrzymania, powinien uznać się za właściwy w tym zakresie na podstawie art. 47 karty. Chociaż w sprawie tej brakowało jakiegokolwiek kontroli prawnej, sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 47 karty przyznaje mu również uprawnienie do badania z urzędu zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, jeżeli obowiązująca procedura nie gwarantuje skutecznego środka prawnego przed sądem.

- 10 Niderlandzka procedura imigracyjna zawiera kilka gwarancji zapewniających odpowiednie środki prawne, takie jak sądowa kontrola każdego pozbawienia wolności, prawo cudzoziemca do bycia wysłuchanym w trakcie pierwszej kontroli zastosowania środka detencyjnego i prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do tego, czy gwarancje te są wystarczające, aby postępowanie mogło zostać uznane za skuteczny środek prawny. Wątpliwość tę potwierdza fakt, że Afdeling, który orzeka w drugiej i najwyższej instancji, może ograniczyć się do tak zwanego „skróconego uzasadnienia”. Jeżeli cudzoziemiec kwestionuje oddalenie wniosku o zwolnienie w postępowaniu odwoławczym, Afdeling może co do zasady rozstrzygnąć sprawę negatywnie bez konieczności merytorycznego uzasadnienia tej decyzji.
- 11 Sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się od Trybunału, czy w przypadku braku obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia wydanego w drugiej instancji, w dalszym ciągu można mówić o skutecznym środku prawnym przed sądem. Sugeruje on, że na to pytanie powinna zostać udzielona odpowiedź przecząca. W szczególności zastrzeżenia budzi to, że w przypadku przedłużenia stosowania środka detencyjnego i wniesienia następnie nowego środka odwoławczego, cudzoziemiec nie wie, dlaczego zastosowanie wobec niego tego środka nie zostało pierwotnie uznane za bezprawne. Taki brak wystarczających środków odwoławczych uwidacznia również znaczenie dokonywania kontroli zgodności z prawem z urzędu.
- 12 Wreszcie sąd odsyłający wskazuje, że zakaz kontroli z urzędu i skrócone uzasadnienie orzeczenia wydawanego w wyższej instancji mają zastosowanie również do spraw dotyczących małoletnich cudzoziemców. Pragnie on dowiedzieć się od Trybunału, czy dla odpowiedzi na pytanie, czy niderlandzka procedura stanowi skuteczny środek prawny przed sądem, znaczenie ma to, czy cudzoziemiec jest małoletni.