

STANOWISKO RZECZNIKA GENERALNEGO

MACIEJA SZPUNARA

przedstawione w dniu 14 maja 2014 r.(1)

Sprawa C-146/14 PPU

Direktor na Direkcija „Migracija” pri Ministerstvo na wytresznite raboti

przeciwko

Baszirowi Mohamedowi Alemu Mahdiemu

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratiwen syd Sofija - grad (Bułgaria)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa powrotowa – Wydalenie nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Środek detencyjny o charakterze administracyjnym – Przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego – Ewentualna dopuszczalność przekroczenia maksymalnego okresu zastosowania środka detencyjnego w przypadku braku posiadania dokumentów tożsamości – Przeszkody w wykonaniu decyzji o wykonaniu wydalenia – Rozsądne perspektywy wydalenia – Odmowa wydania przez przedstawicielstwo dyplomatyczne państwa pochodzenia dokumentu podróży umożliwiającego powrót obywatela do tego państwa – Ewentualny obowiązek danego państwa członkowskiego dotyczący wydania czasowego dokumentu dotyczącego statusu osoby

Wprowadzenie

1. Trybunał po raz czwarty(2) rozpoznaje w pilnym trybie prejudycjalnym sprawę dotyczącą wykładni postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348, s. 98), powszechnie znanej jako „dyrektywa powrotowa”.

2. W niniejszym stanowisku wielokrotnie będę odwoływał się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”). Wynika to z faktu, że dyrektywa 2008/115 ma na celu właśnie uwzględnienie orzecznictwa Trybunału w zakresie środków detencyjnych(3). Orzecznictwo to opiera się na art. 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r.

w Rzymie (zwanej dalej „EKPC”), który odpowiada art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Artykuł 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty stanowi, że w zakresie, w jakim zawiera ona prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez EKPC. W odniesieniu do art. 7 karty i art. 8 ust. 1 EKPC Trybunał potwierdził, że „art. 7 karty należy nadać takie samo znaczenie i zakres, jakie przyznaje się art. 8 ust. 1 EKPC, tak jak interpretuje go [ETPC]”(4).

3. Moim zdaniem to samo dotyczy art. 6 karty i art. 5 EKPC(5).

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta

4. Zgodnie z art. 6 karty „[k]ażdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”.

5. Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Dyrektywa 2008/115

6. Motywy 6, 12 i 16 dyrektywy 2008/115 mają następujące brzmienie:

„(6) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa [Unii] decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu. Używając standardowych formularzy decyzji dotyczących powrotu, tj. decyzji nakazujących powrót, oraz, jeśli zostały wydane, decyzji o zakazie wjazdu i decyzji o wykonaniu wydalenia, państwa członkowskie powinny przestrzegać tej zasady i w pełni stosować wszystkie właściwe przepisy niniejszej dyrektywy.

[...]

(12) Sytuacja obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie, ale nie mogą jeszcze zostać wydalenii, powinna zostać uregulowana. Ich podstawowe warunki bytowe powinny zostać określone zgodnie z prawem krajowym. Aby osoby te mogły wykazać swą szczególną sytuację w przypadku kontroli administracyjnych, powinny otrzymywać pisemne potwierdzenie ich sytuacji. Państwa członkowskie powinny mieć dużą swobodę w ustalaniu formy i formatu tego pisemnego potwierdzenia oraz powinny mieć możliwość włączenia go do decyzji dotyczących powrotów wydawanych zgodnie z niniejszą dyrektywą.

[...]

(16) Stosowanie środków detencyjnych w celu wydalenia należy ograniczyć i uzależnić od tego, czy jest ono proporcjonalne w odniesieniu do zastosowanych środków i zakładanych celów. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w celu przygotowania powrotu lub wykonania wydalenia oraz jeśli zastosowanie łagodniejszych [mniej represyjnych] środków przymusu byłoby niewystarczające”.

7. Przedmiot dyrektywy 2008/115 został zdefiniowany w jej art. 1 w następujący sposób:

„Niniejsza dyrektywa określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

8. Zgodnie z art. 3 pkt 7 dyrektywy 2008/115 „ryzyko ucieczki” oznacza „istnienie w indywidualnych przypadkach powodów, opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo, pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego, który jest objęty procedurami dotyczącymi powrotu, może uciec”.

9. Zgodnie z art. 15 dyrektywy 2008/115, zatytułowanym „Środek detencyjny”:

„1. O ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki, państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu tylko w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, w szczególności jeżeli:

a) istnieje ryzyko ucieczki lub

b) dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia [unika przygotowań do powrotu lub procesu wydalenia lub je utrudnia].

Jakikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością.

2. Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest przez organy administracyjne lub sądowe.

Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Jeżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie:

a) zapewniają kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu;

b) lub przyznają danemu obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania w celu poddania kontroli sądowej, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu. W takim

przypadku państwa członkowskie niezwłocznie informują danego obywatela państwa członkowskiego o możliwości wszczęcia takiego postępowania.

Jeżeli zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, dany obywatel państwa trzeciego zostaje natychmiast zwolniony.

3. W każdym przypadku środek detencyjny podlega kontroli w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu. W przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego.

4. Przesłanki zastosowania środka detencyjnego ustają, a dana osoba zostaje niezwłocznie zwolniona, jeżeli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia ze względów natury prawnej lub innych, lub że warunki określone w ust. 1 nie są już spełniane.

5. Środek detencyjny jest utrzymany, dopóki niespełnione zostaną warunki określone w ust. 1, i jest to konieczne do zapewnienia skutecznego wydalenia. Każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

6. Państwa członkowskie nie mogą przedłużać okresu, o którym mowa w ust. 5, z wyjątkiem przedłużenia na ograniczony okres czasu nieprzekraczający kolejnych dwunastu miesięcy zgodnie z prawem krajowym, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań wydalenie może potrwać dłużej ze względu na:

- a) brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego lub
- b) opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich”.

EKPC

10. Artykuł 5 EKPC w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy stanowi:

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

[...]

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

[...]

4. Każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem.

[...]”.

Prawo bułgarskie

Ustawa o cudzoziemcach

11. Artykuł 41 pkt 1 Zakon za chuzhdencite w Republika Bułgarija (ustawy o cudzoziemcach w Republice Bułgarii, DW nr 153 z dnia 23 grudnia 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy (DW nr 108 z dnia 17 grudnia 2013 r.) (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”), przewiduje możliwość zastosowania środka przymusu administracyjnego w postaci „przymusowego doprowadzenia do granicy”, w przypadku gdy „cudzoziemiec nie jest w stanie udowodnić, że jego wjazd na terytorium państwa był zgodny z prawem”.

12. Artykuł 42h ust. 1, 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach, w brzmieniu mającym zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, w związku z art. 10 ust. 1 pkt 22 tej ustawy przewiduje możliwość zastosowania środka przymusu administracyjnego w postaci „zakazu wjazdu [do Republiki Bułgarii]”, jeżeli wjazd cudzoziemca na terytorium kraju ma na celu jedynie przejściowy wjazd na terytorium tego kraju celem udania się do innego państwa trzeciego.

13. Zgodnie z art. 44 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach, „[j]eśli zachodzą przeszkody uniemożliwiające cudzoziemcowi niezwłoczne opuszczenie terytorium danego państwa bądź

wjazd na to terytorium, to cudzoziemiec ten ma obowiązek, na mocy decyzji organu, który postanowił zastosować wobec niego środek przymusu administracyjnego, zgłaszania się co tydzień w lokalnym wydziale ministerstwa spraw wewnętrznych, na warunkach określonych w przepisach wykonawczych do niniejszej ustawy, chyba że przeszkody uniemożliwiające wykonanie środka w postaci doprowadzenia do granicy lub wydalenia ustały i przyjęte zostały środki zmierzające do niezwłocznego wydalenia tego cudzoziemca”.

14. Zgodnie z art. 44 ust. 6 tej ustawy:

„W przypadku gdy wydana zostanie decyzja o zastosowaniu środka przymusu administracyjnego na podstawie art. 39a ust. 1 pkt 2 i 3 w stosunku do cudzoziemca, którego tożsamości nie może zostać ustalona, gdy cudzoziemiec utrudnia wykonanie decyzji nakładającej na niego ten środek lub gdy istnieje oczywiste ryzyko ucieczki, organ, który podjął taki środek, może również zarządzić umieszczenie cudzoziemca w ośrodku detencyjnym dla cudzoziemców w celu organizacji doprowadzenia go do granicy Republiki Bułgarii bądź wydalenia go”.

15. Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 8 tej ustawy:

„Środek detencyjny o charakterze administracyjnym jest stosowany tak długo, jak długo zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 6, ale nie dłużej niż przez okres sześciu miesięcy. Organy właściwe zgodnie z ust. 1 weryfikują z urzędu raz w miesiącu, razem z dyrektorem Direkcija „Migracija” pri Ministerstvo na wytresznite raboti [dyrekcji ds. migracji przy ministerstwie spraw wewnętrznych], czy przesłanki umieszczenia w ośrodku detencyjnym są spełnione. W drodze wyjątku, jeśli osoba, o którą chodzi, odmawia współpracy z właściwymi organami lub jeśli występują opóźnienia w otrzymaniu dokumentów niezbędnych do celów doprowadzenia do granicy lub wydalenia, okres stosowania środka może zostać wydłużony na okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Jeżeli w świetle okoliczności danego przypadku okaże się, że ze względów natury prawnej lub technicznej nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia cudzoziemca, zainteresowany jest niezwłocznie zwalniany”.

16. Zgodnie z art. 46a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach „[d]ecyzja o umieszczeniu w ośrodku detencyjnym podlega zaskarżeniu na warunkach określonych w administratiwnoprocesualen kodeks [(kodeksie postępowania administracyjnego, zwanym dalej »APK«)] w terminie 14 dni liczonych od daty umieszczenia w ośrodku detencyjnym”.

17. Artykuł 46a ust. 2 tej ustawy stanowi, że sąd rozpoznaje środek odwoławczy na rozprawie, przy czym stawiennictwo zainteresowanego nie jest obowiązkowe, a od orzeczenia sądu przysługuje środek odwoławczy.

18. Artykuł 46a ust. 3 tej samej ustawy stanowi, że „[c]o sześć miesięcy dyrektor ośrodka detencyjnego dla cudzoziemców sporządza listę cudzoziemców przebywających tam przez okres ponad sześciu miesięcy ze względu na przeszkody związane z wydalaniem ich z terytorium państwowego. Lista ta jest przedstawiana sądowi administracyjnemu, w którego obszarze właściwości ośrodek ten jest położony”.

19. Artykuł 46a ust. 4 ustawy o cudzoziemcach brzmi następująco:

„Po upływie każdych sześciu miesięcy liczonych od momentu umieszczenia w ośrodku detencyjnym sąd orzeka z urzędu bądź na wniosek zainteresowanego cudzoziemca na posiedzeniu niejawnym w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, zastąpienia go innym środkiem bądź zwolnienia. Orzeczenie sądu podlega zaskarżeniu na warunkach określonych [w APK]”.

20. Zgodnie z ust. 1 pkt 4 lit. c) przepisów dodatkowych do ustawy o cudzoziemcach istnienie „ryzyka ucieczki obywatela państwa trzeciego będącego adresatem środka przymusu administracyjnego” uważa się za ustalone, jeżeli z uwagi na okoliczności stanu faktycznego istnieje wiarygodny powód uzasadniający podejrzenie, że cudzoziemiec ten może uchylić się od wykonania zarządzonego środka. Za takim ryzykiem może przemawiać okoliczność, że danego cudzoziemca nie można zastać w zadeklarowanym przezeń miejscu zamieszkania, okoliczność, że naruszał on wcześniej porządek publiczny lub był wcześniej skazany, niezależnie od jego resocjalizacji, okoliczność że nie opuścił on kraju w terminie wyznaczonym na dobrowolny wyjazd, że wyraźnie pokazał, iż nie podporządkuje się nałożonemu na niego środkowi, okoliczność, że posiadał fałszywe dokumenty czy też że nie posiada żadnych dokumentów, okoliczność, że podaje on nieprawdziwe informacje, okoliczność, że w przeszłości już zbiegł lub że nie zastosował się do zakazu wyjazdu”.

APK

21. Artykuł 128 ust. 1 APK, zatytułowany „Właściwość rzeczowa”, stanowi:

„Właściwości sądów administracyjnych podlegają wszelkie postępowania w sprawie wniosków o:

1. wydanie, zmianę, uchylenie lub stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych;

[...]

3. udzielenie ochrony prawnej przeciwko pozbawionym podstawy prawnej działaniom i zaniechaniom organów administracji”.

22. Zgodnie z art. 168 ust. 1 APK, zatytułowanym „Przedmiot kontroli sądowej”:

„Sąd nie ogranicza się do rozpoznania zarzutów podnoszonych przez skarżącą, lecz ma obowiązek zbadania z urzędu – w oparciu o dowody przedstawione przez strony postępowania – zgodności zaskarżonego aktu administracyjnego z prawem ze względów określonych w art. 146”.

23. Zgodnie z art. 170 ust. 1 APK, zatytułowanym „Ciężar dowodu”, „ciężar dowodu w zakresie istnienia podstaw faktycznych oraz spełnienia przesłanek prawnych dla wydania zaskarżonego aktu administracyjnego spoczywa na organie administracji oraz podmiocie, dla którego akt jest korzystny”.

24. Artykuł 173 ust. 1 APK, zatytułowany „Kompetencje sądu w zakresie uchylania lub stwierdzenia nieważności aktów administracyjnych”, stanowi:

„Jeżeli ocena danej kwestii nie należy do kompetencji władz administracyjnych, sąd orzeka co do istoty sprawy po uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności aktu administracyjnego”.

Okoliczności faktyczne postępowania głównego i pytania prejudycjalne

25. W dniu 9 sierpnia 2013 r. B. Mahdi został zatrzymany na przejściu granicznym Bregowo (Bułgaria) podczas próby przekroczenia granicy państwowej pomiędzy Bułgarią a Serbią. Nie posiadał ważnego dokumentu tożsamości, jednak przedstawił się jako Baszir Mohamed Ali Mahdi, urodzony w dniu 5 listopada 1974 r. w Sudanie obywatel tego państwa.

26. Tego samego dnia komendant bułgarskiej straży granicznej zdecydował o zastosowaniu w stosunku do B. Mahdiego trzech środków przymusu administracyjnego, mianowicie „przymusowego doprowadzenia do granicy”, „zakazu wjazdu cudzoziemca do Republiki Bułgarii” oraz – w wykonaniu dwóch powyższych środków przymusu – wydania decyzji nakazującej umieszczenie w ośrodku detencyjnym.

27. W dniu 10 sierpnia 2013 r. B. Mahdi został umieszczony w specjalnym ośrodku detencyjnym dla cudzoziemców podlegającym Direkcija „Migracija” pri Ministerstvo na wytresznite raboti (dyrekcji ds. migracji przy ministerstwie spraw wewnętrznych) położonym w Busmanci (Bułgaria), w okręgu Sofia (Bułgaria), zgodnie z decyzją nakazującą umieszczenie w ośrodku detencyjnym.

28. W dniu 12 sierpnia 2013 r. B. Mahdi podpisał przed bułgarskim organem administracyjnym deklarację dobrowolnego powrotu do Sudanu.

29. W dniu 13 sierpnia 2013 r. dyrektor Direkcija „Migracija” pri Ministerstvo na wytresznite raboti (dyrektor dyrekcji ds. migracji przy ministerstwie spraw wewnętrznych, zwany dalej „dyrektorem”) zwrócił się na piśmie do przedstawicielstwa dyplomatycznego Republiki Sudanu, informując o środkach podjętych wobec B. Mahdiego oraz o umieszczeniu go w ośrodku detencyjnym. Wskazał również, że konieczne jest, by służby konsularne przy tym przedstawicielstwie dyplomatycznym potwierdziły tożsamość B. Mahdiego i wydały mu dokument zastępczy w miejsce paszportu, aby mógł on opuścić terytorium Bułgarii i powrócić do Sudanu.

30. W niesprecyzowanym przez sąd odsyłający momencie przypadającym na okres pomiędzy 13 a 16 sierpnia 2013 r. B. Mahdi oświadczył ustnie przed bułgarskim organem administracyjnym, że nie chce powrócić dobrowolnie do Sudanu. Z akt sprawy wynika, że oświadczenie to zostało złożone w następstwie spotkania z przedstawicielem przedstawicielstwa dyplomatycznego Republiki Sudanu, który potwierdził tożsamość B. Mahdiego, jednak odmówił wydania mu dokumentu podróży pozwalającego na opuszczenie kraju. Odmowa ta opierała się najwyraźniej na fakcie, że B. Mahdi nie chciał powrócić do Sudanu. Na rozprawie przed Trybunałem Republika Bułgarii potwierdziła, że w związku z powyższą odmową nie podjęto żadnych dalszych kroków.

31. W dniu 16 sierpnia 2013 r. pani Rusewa, obywatelka bułgarska, której powiązanie z B. Mahdim nie zostało bliżej określone, wniosła do dyrektora o zwolnienie B. Mahdiego za kaucją, załączając do wniosku złożone przed notariuszem oświadczenie, zgodnie z którym miała zapewnić B. Mahdiemu lokal mieszkalny oraz środki finansowe na utrzymanie. Wskazała również adres miejsca zamieszkania.

32. W następstwie powyższego wniosku w dniu 26 sierpnia 2013 r. władze bułgarskie skontrolowały miejsce zamieszkania pani Rusewej. Kontrola wykazała, że chodzi o czteropokojowe mieszkanie, w którym B. Mahdi miałby do swojej dyspozycji pokój.

33. W dniu 27 sierpnia 2013 r. dyrektor, mając na względzie deklarację pani Rusewej i przeprowadzoną kontrolę, przedłożył swojemu przełożonemu propozycję uchylenia decyzji

nakazującej umieszczenie w ośrodku detencyjnym. Dyrektor zaproponował również zastosowanie w stosunku do B. Mahdiego mniej represyjnego środka przymusu, mianowicie obowiązku „comiesięcznego stawiennictwa przed lokalnym wydziałem ministerstwa spraw wewnętrznych właściwym ze względu na miejsce zamieszkania”, do czasu ustania przeszkód w wykonaniu decyzji nakazującej powrót.

34. W dniu 9 września 2013 r. w piśmie skierowanym do tego samego przełożonego komendant bułgarskiej straży granicznej wskazał, że decyzja o nakazaniu umieszczenia w ośrodku detencyjnym nie powinna zostać uchylona z następujących powodów: B. Mahdi nie wjechał na terytorium Bułgarii legalnie, nie posiada dokumentów pobytowych umożliwiających mu przebywanie na terytorium Bułgarii, w dniu 29 grudnia 2012 r. krajowa agencja do spraw uchodźców odmówiła przyznania mu statusu uchodźcy oraz popełnił on przestępstwo, przekraczając granicę państwową między Bułgarią i Serbią poza określonymi w tym celu miejscami.

35. Według sądu odsyłającego ani decyzja o umieszczeniu w ośrodku detencyjnym, ani decyzja odmawiająca uchylenia decyzji o umieszczeniu i zastąpienia go mniej represyjnym środkiem przymusu, ani decyzja odmawiająca przyznania statusu uchodźcy nie zostały zaskarżone.

36. Z postanowienia odsyłającego wynika, że postępowanie główne zostało wszczęte przed sądem odsyłającym pismem dyrektora, który wystąpił do sądu odsyłającego o przedłużenie z urzędu, na podstawie art. 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach, okresu stosowania względem B. Mahdiego środka detencyjnego.

37. W powyższych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z czterema następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 15 ust. 3 i 6 [dyrektywy 2008/115] interpretowany w związku z art. 6 i 47 [karty] w związku z prawem do kontroli sądowej i do skutecznej [ochrony sądowej] należy interpretować w ten sposób, że:

a) w wypadku gdy zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego organ administracyjny w każdym miesiącu ma obowiązek dokonania kontroli [zasadności dalszego stosowania] środka detencyjnego, bez wyraźnego obowiązku wydania decyzji administracyjnej, oraz jest z urzędu zobowiązany do przedstawienia sądowi wykazu obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których stosuje się środek detencyjny przez okres przekraczający ustawowo określony maksymalny okres stosowania pierwotnego środka detencyjnego z powodu występowania przeszkód uniemożliwiających wydalenie, organ

administracji ma, z chwilą upływu okresu określonego w indywidualnej decyzji o zastosowaniu pierwotnego środka detencyjnego, obowiązek wydania wyraźnej decyzji po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego z punktu widzenia przewidzianych w prawie Unii podstaw przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, czy też ma obowiązek zwolnienia osoby;

b) w wypadku gdy zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego sąd ma kompetencję do wydania, po upływie przewidzianego w prawie krajowym maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego w celu wydalenia, postanowienia o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego, o jego zamianie na łagodniejszy [mniej represyjny] środek lub o zwolnieniu obywatela państwa trzeciego, w okolicznościach postępowania głównego sąd musi dokonać kontroli zgodności z prawem decyzji wydanej po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego, zawierającej prawne i faktyczne podstawy konieczności przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego i długość owego okresu, orzekając co do istoty w kwestii przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, jego zamiany lub zwolnienia osoby;

c) w wypadku gdy owa decyzja zawiera wyłącznie przyczyny uniemożliwiające wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela państwa trzeciego, przepisy te pozwalają sądowi, dokonującemu kontroli zgodności z prawem decyzji wydawanej po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego z punktu widzenia przewidzianych w prawie Unii podstaw przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, na rozstrzygnięcie – wyłącznie na podstawie faktów podniesionych przez organ administracji i dowodów przedstawionych przez ten organ oraz zarzutów i faktów podniesionych przez obywatela państwa trzeciego – co do istoty w kwestii przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, jego zamiany lub zwolnienia osoby?

2) Czy art. 15 ust. 1 i 6 [dyrektywy 2008/115] należy – w okolicznościach postępowania głównego – interpretować w ten sposób, że przewidziana w prawie krajowym samodzielna podstawa przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, zgodnie z którą »osoba nie posiada żadnych dokumentów tożsamości«, jest dopuszczalna w świetle prawa Unii jako objęta zakresem dwóch hipotez sformułowanych w art. 15 ust. 6 dyrektywy, w wypadku gdy w prawie krajowym państwa członkowskiego na podstawie wskazanej okoliczności można uznać, że istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż ta sama osoba spróbuje uchylić się od wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia, co z kolei oznacza występowanie ryzyka ucieczki w rozumieniu prawa tego państwa członkowskiego?

3) Czy art. 15 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 15 ust. 6 [dyrektywy 2008/115] w związku z motywami 2 i 13 preambuły tej dyrektywy, dotyczącymi poszanowania praw podstawowych i godności obywateli państw trzecich oraz stosowania zasady proporcjonalności, należy – w okolicznościach postępowania głównego – interpretować w ten sposób, że dopuszczają one sformułowanie wniosku o występowaniu uzasadnionego ryzyka ucieczki na podstawie okoliczności, że osoba nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, nielegalnie

przekroczyła granicę państwa i oświadcza, że nie chce powracać do swojego państwa pochodzenia, pomimo że wcześniej wypełniła deklarację dobrowolnego powrotu do swojego państwa i udzieliła prawdziwych informacji na temat swojej tożsamości, które to okoliczności są objęte zakresem pojęcia »ryzyka ucieczki« adresata decyzji nakazującej powrót w rozumieniu dyrektywy, zdefiniowanego w prawie krajowym jako sformułowane na podstawie okoliczności faktycznych uzasadnione przypuszczenie, że ta sama osoba spróbuje uchylić się od wykonania decyzji nakazującej powrót?

4) Czy art. 15 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 15 ust. 4 i 6 [dyrektywy 2008/115] w związku z motywami 2 i 13 preambuły tej dyrektywy, dotyczącymi poszanowania praw podstawowych i godności obywateli państw trzecich oraz stosowania zasady proporcjonalności, należy w okolicznościach postępowania głównego interpretować w ten sposób, że:

a) obywatel państwa trzeciego nie współpracuje przy przygotowaniu wykonania decyzji nakazującej powrót do jego państwa pochodzenia, w wypadku gdy ustnie oświadcza w obecności pracownika przedstawicielstwa dyplomatycznego tego państwa, że nie chce powrócić do swojego państwa pochodzenia, mimo że wcześniej wypełnił deklarację dobrowolnego powrotu i udzielił prawdziwych informacji na temat swojej tożsamości oraz zaistniało opóźnienie w uzyskiwaniu dokumentów od państwa trzeciego i istnieje rozsądna perspektywa wykonania decyzji nakazującej powrót, [podczas] gdy w tych okolicznościach przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa, mimo że potwierdziło tożsamość osoby, nie wydaje dokumentu podróży niezbędnego do powrotu tej osoby do jej państwa pochodzenia;

b) w wypadku ewentualnego zwolnienia z powodu braku rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia obywatela państwa trzeciego, który nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, nielegalnie przekroczył granicę państwową i oświadcza, że nie chce powrócić do swojego państwa pochodzenia, [podczas] gdy w tych okolicznościach przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa, mimo że potwierdziło tożsamość osoby, nie wydaje dokumentu podróży niezbędnego do powrotu tej osoby do jej państwa pochodzenia, należy uznać, że państwo członkowskie jest zobowiązane do wydania tymczasowego dokumentu potwierdzającego tożsamość tego obywatela państwa trzeciego?”.

W przedmiocie pilnego trybu

38. W osobnym postanowieniu z dnia 28 marca 2014 r. Administratiwen syd Sofija - grad wniósł o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w pilnym trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

39. Trzecia izba Trybunału, zgodziwszy się z propozycją sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła w dniu 8 kwietnia 2014 r. uwzględnić

wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.

Ocena

Uwagi wstępne

40. Mając na uwadze brzmienie i charakter przedstawionych pytań, należy na wstępie przypomnieć, że orzekając w trybie prejudycjalnym, Trybunał nie jest zgodnie z art. 267 TFUE właściwy do stosowania przepisów prawa Unii w określonym przypadku i w konsekwencji – do oceny przepisów prawa krajowego w świetle tych przepisów(6).

41. Trybunał może jednak, w ramach współpracy sądowej przewidzianej w art. 267 TFUE, na podstawie akt sprawy przedstawić sądowi krajowemu elementy interpretacji przepisów prawa Unii, które mogą mu być pomocne w ocenie skutków przepisów prawa Unii(7). To w tym właśnie duchu odniosę się do pytań przedłożonych przez sąd odsyłający.

W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

42. Moim zdaniem wszystkie przedłożone pytania, w tym pytanie ostatnie, dotyczące sytuacji, w której B. Mahdi zostałby zwolniony, są dopuszczalne. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału nie jest to pytanie o charakterze hipotetycznym(8). Przeciwnie, wpisuje się ono w logikę wcześniejszych pytań i stanowi ich konsekwencję. Sąd odsyłający musi mieć możliwość udzielenia wskazówek organom administracji, na wypadek gdyby B. Mahdi został zwolniony. Biorąc powyższe pod uwagę, dokonam analizy pytań w kolejności, w jakiej zostały zadane.

Analiza pytań prejudycjalnych co do istoty

43. Sąd odsyłający przedkłada szereg pytań dotyczących kwestii proceduralnych i materialnoprawnych związanych z wykładnią art. 15 dyrektywy 2008/115.

Zasady stosowania środka detencyjnego ustanowione przez dyrektywę 2008/115

44. Celem udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na przedłożone pytania należy omówić pokrótce zasady stosowania środka detencyjnego oraz kontrolę i nadzór sądowy nad jego stosowaniem, ustanowione przez art. 15 dyrektywy 2008/115.

45. Dyrektywa 2008/115, zgodnie z jej motywem 2, służy realizacji skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, tak aby osoby, które mają zostać wydalone, traktowane były w sposób humanitarny oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności. Dyrektywa ta ma na celu zapewnienie równowagi praw i obowiązków państw członkowskich w zakresie kontroli wjazdów, pobytu i wydalania cudzoziemców(9) oraz indywidualnych praw osób zainteresowanych. W przypadku tych ostatnich dyrektywa 2008/115 zmierza do uwzględnienia orzecznictwa ETPC w zakresie prawa do wolności(10). To samo dotyczy przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 4 maja 2005 r. „Dwudziestu wytycznych w sprawie powrotów przymusowych”(11), do których dyrektywa 2008/115 odwołuje się w motywie 3. Artykuł 15 dyrektywy był, w toku procesu legislacyjnego(12), jednym z najbardziej dyskutowanych przez instytucje polityczne Unii(13) przepisów.

46. Zasada leżąca u podstawy art. 15 dyrektywy 2008/115 stanowi, że jedynie będąca w toku procedura powrotu lub wydalania może uzasadniać pozbawienie osoby wolności, a jeżeli procedury te nie są prowadzone z zachowaniem zasad należytej staranności, pozbawienie wolności przestaje mieć uzasadnienie w treści tego przepisu(14).

47. Z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że zastosowanie środka detencyjnego stanowi wyłącznie ultima ratio, jeżeli w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane mniej represyjne środki, oraz że w każdym razie środek ten może zostać zastosowany, wyłącznie jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub dany obywatel państwa trzeciego unika przygotowań do powrotu lub procesu wydalania lub je utrudnia. Środek detencyjny do celów wydalania nie ma charakteru represyjnego(15) ani karnego i należy odróżnić go od kary pozbawienia wolności stosowanej w postępowaniu karnym(16). Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w sposób ścisły, gdyż środek detencyjny jako pozbawienie wolności stanowi wyjątek od mającego status prawa podstawowego prawa do wolności osobistej(17).

48. Zasada proporcjonalności wymaga, by zastosowanie środka detencyjnego względem osoby objętej procedurą wydalania nie przeciągało się w sposób nieuzasadniony w czasie, to jest by nie przekraczało czasu niezbędnego do osiągnięcia zamierzonego celu tego postępowania(18). Zasada ta została wyrażona w art. 15 ust. 5 dyrektywy 2008/115, który stanowi ponadto, że każde państwo członkowskie ustanawia pewien okres zastosowania środka detencyjnego, „który nie może przekroczyć sześciu miesięcy”(19).

49. Po dvarunkiem, że pierwotne przesłanki zastosowania środka detencyjnego, o których mowa w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115, pozostają nadal spełnione, państwo członkowskie

może wyjątkowo przedłużyć pierwotny maksymalny okres stosowania środka detencyjnego, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań jest prawdopodobne, że proces wydalenia może potrwać dłużej ze względu na brak współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego lub ze względu na opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich. Powyższe dodatkowe przesłanki przedłużenia zastosowania środka detencyjnego wymienione zostały w sposób wyczerpujący. Artykuł 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 należy, podobnie jak art. 15 ust. 1 tej dyrektywy, interpretować ściśle.

50. W każdym razie, jeżeli przesłanki zastosowania środka detencyjnego nie są już spełnione, zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 dana osoba powinna zostać niezwłocznie zwolniona.

51. Dyrektywa 2008/115 przewiduje w art. 15 ust. 2 kontrolę sądową decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego wydanych przez organy administracyjne. Państwa członkowskie zapewniają również kontrolę sądową zgodności z prawem środka detencyjnego w trybie przyspieszonym, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu, lub przyznają obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania w celu poddania kontroli sądowej zgodności z prawem środka detencyjnego w trybie przyspieszonym, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu. Wprowadzając powyższy wymóg, prawodawca unijny miał na celu uwzględnienie odpowiedniego orzecznictwa ETPC w przedmiocie stosowania środka detencyjnego do celów wydalenia(20) oraz dziewiętej wytycznej w sprawie powrotów przymusowych(21).

52. W uwagach przedstawionych na piśmie Republika Bułgarii sprecyzowała, że poprzez art. 46a ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach przyjęła ona drugie rozwiązanie przewidziane w art. 15 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115.

53. Zgodnie z art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115 w każdym przypadku środek detencyjny podlega kontroli „w rozsądnych odstępach czasu” na wniosek danego obywatela lub z urzędu.

54. Zdaniem Republiki Bułgarii powyższe wymogi dyrektywy 2008/115 zostały transponowane do jej porządku prawnego w art. 44 ust. 8 i art. 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach.

55. Wreszcie zgodnie z art. 15 ust. 3 zdanie drugie tej dyrektywy „w przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym” kontrole podlegają obowiązkowo nadzorowi ze strony organu sądowego.

56. Z akt sprawy wynika, że Republika Bułgarii transponowała powyższy obowiązek w art. 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. a)

57. Przez pytanie pierwsze lit. a) sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 wymaga, by kontrola nad stosowaniem środka detencyjnego przybrała formę wyraźnej decyzji, to jest czy kontrola taka ma prowadzić do wydania wyraźnej decyzji o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego względem danej osoby bądź o zwolnieniu tej osoby. Sąd odsyłający pragnie tym samym ustalić obowiązki krajowych organów administracyjnych sprawujących okresową kontrolę zgodności stosowania środka detencyjnego z prawem.

58. Z akt sprawy wynika, że zgodnie z prawem bułgarskim organy administracyjne sprawujące tę kontrolę nie są zobligowane do wydania wyraźnej decyzji ani w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego, ani w toku sprawowanych obowiązkowo comiesięcznych kontroli(22), ani w przypadku przekazania akt sprawy do sądu celem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego na okres przekraczający sześć miesięcy(23).

59. Zgodnie z art. 15 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 2008/115 decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego. Przepis ten nie precyzuje natomiast, jaki organ dokonuje kontroli takiej decyzji ani w jakiej formie należy jej dokonać.

60. Moim zdaniem pojęcie „kontroli” implikuje, że organ dokonujący kontroli powinien przeanalizować, czy pierwotne przesłanki zastosowania środka detencyjnego przewidziane w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 są nadal spełnione. W każdym indywidualnym przypadku organ dokonujący kontroli powinien starannie sprawdzić, czy istnieje (nadal) ryzyko ucieczki lub czy dany obywatel unika powrotu lub procesu wydalenia lub utrudnia przygotowania do nich. Powinien on również zweryfikować, czy w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane mniej represyjne środki przymusu.

61. Gdy chodzi o wyjątkowe przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego ponad okres przewidziany w art. 15 ust. 5 dyrektywy 2008/115, organ kontrolujący powinien ponadto czuwać nad tym, by spełniona została jedna z dodatkowych przesłanek określonych w art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115.

62. Każda kontrola powinna zapewniać organowi sądowemu możliwość sprawowania nadzoru sądowego zgodnie z art. 15 ust. 2 lub 3 tej dyrektywy w celu zagwarantowania osobie zainteresowanej prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z art. 47 karty(24).

63. Jakie są konsekwencje powyższych wymogów dla formy kontroli?

64. Proponuję, aby w tym miejscu dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, kontrolą „w rozsądnych odstępach czasu”, o której mowa w art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115, a z drugiej strony kontrolą „w przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym”, o której mowa w art. 15 ust. 3 zdanie drugie tej dyrektywy.

65. Kontrole w rozsądnych odstępach czasu, o których mowa w art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115, dokonywane są w okresie wskazanym w pierwotnej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego. Wydanie nowej decyzji wydaje się jednakowoż zbędne, jeżeli okres zastosowania środka detencyjnego nie ulega przedłużeniu ani nie uległy zmianie podstawy jego zastosowania.

66. Kontrole w przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym, o których mowa w art. 15 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy, są, według mojego rozumienia tego przepisu, przeprowadzane w celu przedłużenia pierwotnego okresu stosowania środka detencyjnego, niezależnie od tego, czy przedłużenie to ma miejsce w okresie, o którym mowa w art. 15 ust. 5 dyrektywy 2008/115(25), czy też po upływie tego okresu(26). W takim wypadku należy wydać nową decyzję, z zachowaniem tej samej formy co pierwotna decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego, czyniąc zadość wymogom formalnym określonym w art. 15 ust. 2 zdanie drugie tej dyrektywy. Zachowanie powyższych wymogów formalnych jest konieczne do umożliwienia późniejszej kontroli sądowej tej decyzji.

67. Z powyższego wynika, że na pytanie pierwsze lit. a) trzeba odpowiedzieć, iż art. 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że po upływie maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego decyzje właściwego organu dotyczące przedłużenia okresu stosowania tego środka detencyjnego muszą mieć formę pisemną oraz zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tej decyzji.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. b) i c)

68. Poprzez pytania pierwsze lit. b) i c), które należy poddać wspólnej analizie, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o wyjaśnienie, czy realizując nadzór sądowy nad decyzją wydaną po przeprowadzeniu kontroli stosowania środka detencyjnego lub

uwzględniając wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego, sąd ten musi wydać w sprawie rozstrzygnięcie merytoryczne oraz na jakich okolicznościach stanu faktycznego może się on oprzeć. Sąd odsyłający pragnie w ten sposób poznać charakter i zakres obowiązkowego nadzoru sądowego w kontekście przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego po upływie pierwotnie określonego maksymalnego okresu stosowania środka detencyjnego.

69. Z tego pytania prejudycjalnego wynika, że sąd odsyłający wydaje się niepewny swojej roli w ramach nadzoru sprawowanego nad kontrolą stosownie do art. 15 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy 2008/115.

70. Charakter nadzoru sądowego wymaga, by organ sądowy sprawujący nadzór był w stanie zweryfikować, czy przesłanki leżące u podstaw decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego są nadal spełnione oraz, w stosownych przypadkach, czy spełnione są warunki przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego. Dla celów poszanowania zgodności z art. 47 karty sąd krajowy powinien posiadać prawo nieograniczonego orzekania co do istoty sprawy. W konsekwencji powinien mieć on możliwość decydowania o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego, o zastosowaniu środka mniej represyjnego lub o zwolnieniu osoby zainteresowanej.

71. Moim zdaniem dyrektywa 2008/115 jako taka nie stoi na przeszkodzie temu, by o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego decydował organ sądowy, pod warunkiem że organ ten dysponuje wszystkimi powołanymi wyżej informacjami.

72. Trybunał potwierdził, że art. 15 dyrektywy 2008/115 jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny i nie wymaga innych szczególnych elementów, by umożliwić jego wdrożenie przez państwa członkowskie(27). Może być zatem stosowany przez sąd bezpośrednio na rzecz jednostki.

73. Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/115 interpretowanym w świetle art. 47 karty organ sądowy powinien mieć kompetencję do zwrócenia się w razie potrzeby do organu administracyjnego o przedstawienie wszystkich elementów każdej konkretnej sprawy oraz do obywatela państwa trzeciego o przedstawienie przez niego uwag.

74. Natomiast pewne działania, takie jak koordynacja przewoźników czy korespondencja z władzami państw trzecich, należą do kompetencji organów administracyjnych, a nie do kompetencji sądu odsyłającego.

75. Wobec powyższego prawo nieograniczonego orzekania co do istoty sprawy należy do sądu krajowego. Wziąwszy pod uwagę możliwość bezpośredniego stosowania art. 15 dyrektywy 2008/115, sąd krajowy zobowiązany jest ewentualnie odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego, które ograniczają jego kompetencje w zakresie orzekania co do istoty sprawy. Chciałbym przypomnieć w tym zakresie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sąd krajowy ma obowiązek stosowania prawa Unii w całości i zapewnienia ochrony uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie sprzeczny z tym prawem(28).

76. Tytułem przykładu: gdyby zastosowanie procedury, o której mowa w art. 46a ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z prawem krajowym uniemożliwiało osobie zainteresowanej przedstawienie uwag co do decyzji w sprawie zastosowania środka detencyjnego, sąd odsyłający powinien pominąć odnośny przepis prawa krajowego i zwrócić się do osoby zainteresowanej o przedstawienie uwag.

77. Proponuję zatem, aby na pytanie pierwsze lit. b) i c) odpowiedzieć, że na mocy art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/115 wszelkie decyzje dotyczące przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wydawane przez krajowe organy administracyjne muszą podlegać nadzorowi sądowemu, sprawowanemu w celu zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, o którym mowa w art. 47 karty. Każdy organ sądowy, który sprawuje taki nadzór lub do którego wpłynął wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego, musi mieć możliwość nieograniczonego orzekania co do istoty sprawy w oparciu o wszystkie okoliczności stanu faktycznego i kwestie podniesione w toku postępowania głównego, przy czym wydając rozstrzygnięcie, organ ten może oprzeć się zarówno na okolicznościach stanu faktycznego i dowodach przedstawionych przez organ administracyjny, jak i na okolicznościach stanu faktycznego i uwagach przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego. Organ sądowy musi mieć możliwość orzeczenia w przedmiocie zastąpienia środka detencyjnego środkiem mniej represyjnym lub w przedmiocie zwolnienia osoby zainteresowanej.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

78. Poprzez pytania drugie i trzecie, które poddać należy wspólnej analizie, sąd odsyłający pyta w istocie, czy art. 15 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą pierwotny okres stosowania środka detencyjnego wynoszący sześć miesięcy może zostać przedłużony już z tego powodu, że obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, oraz czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym występuje ryzyko ucieczki tego obywatela w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 6 tej dyrektywy.

79. Tytułem wstępu należy zauważyć, że brak posiadania przez obywatela państwa trzeciego jakichkolwiek dokumentów tożsamości nie stanowi jednej z przesłanek wydania pierwotnej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, stosownie do art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115, ani też jednej z przesłanek przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, stosownie do art. 15 ust. 6 tej dyrektywy.

80. W tym kontekście pragnę przypomnieć, że dalsze pozbawienie wolności poprzez zastosowanie środka detencyjnego dopuszczalne jest jedynie w przypadku, gdy zachowanie obywatela państwa trzeciego może uniemożliwić wykonanie decyzji nakazującej powrót w postaci wydalenia(29).

81. Fakt, że osoba ta nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, stanowi z pewnością jeden z elementów branych pod uwagę przez sąd odsyłający przy ocenie, czy występuje ryzyko ucieczki tego obywatela oraz czy dany obywatel państwa trzeciego unika przygotowań do powrotu lub procesu wydalenia lub je utrudnia. Wydaje mi się, że ust. 1 pkt 4 lit. c) przepisów dodatkowych do ustawy o cudzoziemcach również odzwierciedla ten wymóg.

82. Ponadto chciałbym podkreślić, że zgodnie z art. 3 pkt 7 dyrektywy 2008/115 „ryzyko ucieczki” oznacza „istnienie w indywidualnych przypadkach powodów, opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo, pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego, który jest objęty procedurami dotyczącymi powrotu, może uciec”.

83. W odniesieniu do art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115(30) Trybunał orzekł, że wszelka ocena istnienia ryzyka ucieczki musi wynikać z indywidualnego zbadania przypadku danej osoby(31). Taka zindywidualizowana sądowa kontrola konieczności pozbawienia danej osoby wolności w celu zagwarantowania przestrzegania decyzji w sprawie wydalenia wpisuje się w również w szerszą gwarancję prawa do rzetelnego procesu(32).

84. W konsekwencji proponuję, by na pytania drugie i trzecie odpowiedzieć, iż art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie zastosowaniu środka detencyjnego z tej tylko przyczyny, że obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnego dokumentu tożsamości. Okoliczność ta może być jednak brana pod uwagę jako jeden z istotnych elementów w kontekście oceny istnienia ryzyka ucieczki w rozumieniu tego przepisu.

W przedmiocie pytania czwartego lit. a)

85. Przez pytanie czwarte lit. a) sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie, czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym obywatel państwa trzeciego, w celu ustalenia dopuszczalności przedłużenia przez władze bułgarskie w stosunku

do niego okresu stosowania środka detencyjnego, dopuścił się „braku współpracy” lub czy zaistniały „opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich”, stosownie do art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115.

86. Uważam, że odpowiedź na pytanie czwarte lit. a) wynika wprost z art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115. Przepis ten dotyczy sytuacji, w których państwo członkowskie przeprowadzające proces wydalenia powinno było podjąć wszelkie rozsądne starania, to znaczy wszelkie niezbędne działania, przed podjęciem decyzji o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego. Jeżeli pomimo tych starań wydalenie może potrwać dłużej (z powodu braku współpracy obywatela państwa trzeciego lub opóźnień w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich), państwo członkowskie może w drodze wyjątku przedłużyć okres stosowania środka detencyjnego poza okres, o którym mowa w art. 15 ust. 5 dyrektywy 2008/115.

87. Zadaniem sądu krajowego jest dokonanie oceny okoliczności stanu faktycznego w postępowaniu głównym z punktu widzenia tego przepisu.

88. W świetle powyższego, nawet gdyby przyjąć, że okoliczności stanu faktycznego podane przez sąd odsyłający wskazują na brak współpracy ze strony B. Mahdiego lub na opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od Sudanu, władze bułgarskie powinny kontynuować „wszelkie rozsądne starania”, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115.

89. Przez cały okres stosowania środka detencyjnego władze bułgarskie powinny aktywnie, stale i w sposób nieprzerwany podejmować kroki mające na celu wydanie przez przedstawicielstwo dyplomatyczne państwa pochodzenia dokumentu podróży oraz negocjować warunki przyjęcia B. Mahdiego na terytorium Sudanu w możliwie najszybszym terminie. Pragnę powtórzyć, że zastosowanie środka detencyjnego uzasadnione jest wyłącznie wydaleniem i nie ma charakteru represyjnego.

90. Powyższa analiza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETPC. Trybunał ten stwierdził naruszenie prawa do wolności przez Republikę Bułgarii w sprawie, w której w okresie 18 miesięcy władze bułgarskie ograniczyły się do trzykrotnego wystąpienia do ambasady państwa trzeciego z pisemnym wnioskiem w sprawie wydania skarżącemu dokumentu podróży. W ocenie ETPC trzy powyższe pisma były niewystarczające do wykazania, że władze bułgarskie podejmowały aktywne kroki lub starały się negocjować warunki przyjęcia skarżącego do państwa trzeciego w możliwie szybkim terminie(33).

91. Wreszcie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zdaje się wynikać, że Republika Bułgarii transponowała przepis dotyczący maksymalnego okresu stosowania

środka detencyjnego w art. 44 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach w ten sposób, że „okres zastosowania środka detencyjnego może zostać przedłużony na okres nieprzekraczający 12 miesięcy”(34). Jeżeli powyższe oznacza, że w ten sposób postanowiono ograniczyć maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego i nie skorzystać z maksymalnego okresu dopuszczalnego przez art. 15. ust. 5 i 6 dyrektywy 2008/115(35), to przepis ten nie będzie mógł być stosowany w celu przedłużenia stosowania środka detencyjnego ponad okres wynoszący w sumie 12 miesięcy. Państwo członkowskie nie może zatem powoływać się na przepis dyrektywy wobec jednostki(36).

92. Na pytanie czwarte lit. a) należy zatem odpowiedzieć, że zgodnie z art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 władze państwa członkowskiego mogą przedłużyć okres stosowania środka detencyjnego ponad maksymalny okres zastosowania, o którym mowa w art. 15 ust. 5 dyrektywy 2008/115, jedynie wówczas, gdy proces wydalenia może potrwać dłużej z powodu niezależnych od tych władz okoliczności faktycznych. Nawet w przypadku, gdy okoliczności postępowania głównego wskazują na brak współpracy obywatela państwa trzeciego lub na opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich, państwo członkowskie zobowiązane jest aktywnie, stale i w sposób nieprzerwany podejmować kroki mające na celu przeprowadzenie wydalenia.

W przedmiocie pytania czwartego lit. b)

93. Poprzez to ostatnie pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy w przypadku zwolnienia obywatela państwa trzeciego, któremu władze państwa pochodzenia nie wydają żadnego dokumentu tożsamości, państwo członkowskie jest zobowiązane do wydania temu obywatelowi pisemnego zaświadczenia dotyczącego jego statusu.

94. Jak podkreśliła w swoich uwagach Komisja, warunki pobytu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich, w stosunku do których to obywateli nie można wykonać decyzji o wydaleniu, nie są zharmonizowane. W szczególności rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. L 157, s. 1) znajduje, zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, zastosowanie jedynie do pobytów legalnych.

95. Gdyby władze bułgarskie uznały, że B. Mahdi nie musi wracać do Sudanu, to mogłyby, zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115, wydać mu niezależne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające go do pobytu ze względu na jego ciężką sytuację, z przyczyn humanitarnych bądź z innych przyczyn.

96. Wobec braku takiej decyzji uważam, że z samej logiki dyrektywy 2008/115 wynika, iż państwo członkowskie ma obowiązek wydania obywatelowi pisemnego zaświadczenia

dotyczącego jego statusu. Dokument taki pozwoliłby na uniknięcie ponownego zatrzymania tego obywatela przez władze bułgarskie, po tym jak zażądano by od niego udokumentowania jego szczególnej sytuacji podczas późniejszej weryfikacji lub kontroli administracyjnej.

97. W związku z tym proponuję, by na pytanie czwarte lit. a) odpowiedzieć, że art. 15 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w świetle motywu 12 tej dyrektywy w ten sposób, że w przypadku zwolnienia obywatela państwa trzeciego państwo członkowskie musi wydać temu obywatelowi pisemne zaświadczenie dotyczące jego statusu w celu umożliwienia mu udokumentowania jego szczególnej sytuacji w razie kontroli administracyjnej lub weryfikacji.

Wnioski

98. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Administratiwen syd Sofija-grad Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

1) Artykuł 15 ust. 3 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 należy interpretować w ten sposób, że właściwy organ, do którego wpłynął wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego, musi wydać w sprawie wyraźną decyzję indywidualną w przedmiocie przedłużenia pierwotnego okresu stosowania środka detencyjnego.

2) Na mocy art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/115 wszelkie decyzje dotyczące przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wydawane przez krajowe organy administracyjne muszą podlegać nadzorowi sądowemu, sprawowanemu w celu zagwarantowania prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Każdy organ sądowy, który sprawuje taki nadzór lub do którego wpłynął wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego, musi mieć możliwość nieograniczonego orzekania co do istoty sprawy w oparciu o wszystkie okoliczności stanu faktycznego i kwestie podniesione w toku postępowania głównego, przy czym wydając rozstrzygnięcie, organ ten może oprzeć się zarówno na okolicznościach stanu faktycznego i dowodach przedstawionych przez organ administracyjny, jak i na okolicznościach stanu faktycznego i uwagach przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego. Organ sądowy musi mieć możliwość orzeczenia w przedmiocie zastąpienia środka detencyjnego środkiem mniej represyjnym lub w przedmiocie zwolnienia osoby zainteresowanej.

3) Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie zastosowaniu środka detencyjnego z tej tylko przyczyny, że obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnego

dokumentu tożsamości. Okoliczność ta może być jednak brana pod uwagę jako jeden z istotnych elementów w kontekście oceny istnienia ryzyka ucieczki w rozumieniu tego przepisu.

4) Zgodnie art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 władze państwa członkowskiego mogą przedłużyć okres stosowania środka detencyjnego ponad maksymalny okres stosowania, o którym mowa w art. 15 ust. 5 tej dyrektywy, jedynie wówczas, gdy proces wydalenia może potrwać dłużej z powodu niezależnych od tych władz okoliczności faktycznych. Nawet w przypadku, gdy okoliczności postępowania głównego wskazują na brak współpracy obywatela państwa trzeciego lub na opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich, państwo członkowskie zobowiązane jest aktywnie, stale i w sposób nieprzerwany podejmować kroki mające na celu przeprowadzenie wydalenia.

5) W przypadku zwolnienia obywatela państwa trzeciego stosownie do art. 15 ust. 4 dyrektywy 2008/115 państwo członkowskie musi wydać temu obywatelowi pisemne zaświadczenie dotyczące jego statusu w celu umożliwienia mu udokumentowania jego szczególnej sytuacji w razie kontroli administracyjnej lub weryfikacji.

1 – Język oryginału: francuski.

2 – Wcześniejsze sprawy doprowadziły do wydania wyroków: Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741; El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268; a także G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533.

3 – Zobacz w tym względzie, w odniesieniu do art. 15 dyrektywy 2008/115, stanowisko rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, pkt 52; wyrok El Dridi, EU:C:2011:268, pkt 43; a także, w odniesieniu do art. 16 tej dyrektywy, opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach połączonych Bero i Bouzalmate, C-473/13 i C-514/13, EU:C:2014:295, pkt 84 i nast.

4 – Wyrok McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, pkt 53. Wyróżnienie moje.

5 – Podobnie argumentuje rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawie Radu, C-396/11, EU:C:2012:648, pkt 14, stwierdzając, że „[w] zakresie, który jest istotny dla niniejszej opinii, art. 6 karty odpowiada art. 5 [EKPC]”. Uważam, że niezależnie od niniejszego stanowiska powyższą tezę można przyjąć w sposób generalny w drodze analogii do wyroku McB., EU:C:2010:582.

6 – Zobacz podobnie wyroki: Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, pkt 36; Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, pkt 21.

7 – Wyrok EMS-Bulgaria Transport, C-284/11, EU:C:2012:458, pkt 51. Zobacz także stanowisko rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Kadzoev, EU:C:2009:691, pkt 25.

8 – Wyrokiem odnoszącym się do kwestii pytania o charakterze hipotetycznym jest wyrok Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, pkt 32, 33.

9 – Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC jest to utrwalona zasada prawa międzynarodowego (zob. wyroki ETPC: z dnia 28 maja 1985 r. w sprawie Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 9214/80, 9473/81 i 9474/81, § 67; z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie Moustaquim przeciwko Belgii, nr 12313/86, § 43; a także z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie Riad i Idiab przeciwko Belgii, nr 29787/03 i 29810/03, § 94).

10 – Zobacz pkt 2 niniejszego stanowiska.

11 – Zobacz Komitet Ministrów, dokument CM(2005) 40 wersja ostateczna. Zobacz także przyjęte po przyjęciu dyrektywy 2008/115 sprawozdanie komisji ds. migracji, uchodźców i demografii Rady Europy „Zastosowanie środków detencyjnych w stosunku do ubiegających się o azyl i nielegalnie przebywających migrantów w Europie” z dnia 11 stycznia 2010 r., dok. 12105.

12 – Wówczas, w ramach procedury współdecydowania zgodnie z art. 251 WE, znajdującej zastosowanie na mocy decyzji Rady 2004/927/WE z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidującej stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej traktatu (Dz.U. L 396, s. 45).

13 – Zobacz na przykład D. Hörich, Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2011, s. 281, 285; a także F. Lutz, The negotiations on the return directive, WLP, 2010, s. 67.

14 – Zobacz, w odniesieniu do art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC, wyrok ETPC z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 22414/93, § 74.

15 – Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach połączonych Bero i Bouzalmate, C-473/13 i C-514/13, EU:C:2014:295, pkt 91.

16 – Zobacz stanowisko rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:205, pkt 35; a także stanowisko rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, pkt 54.

17 – Zobacz stanowisko rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Kadzoev, EU:C:2009:691, pkt 70. Odnośnie do art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC orzecznictwo ETPC zmierza w tym samym kierunku (zob. na przykład wyroki ETPC: z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie Quinn przeciwko Francji, nr 18580/91, § 42; z dnia 12 października 2006 r. w sprawie Kaya przeciwko Rumunii nr 33970/05, § 16).

18 – Zobacz, w szczególności wyrok ETPC z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Wielkiej Brytanii, nr 13229/03, § 74; a także, jako najnowszy przykład, wyrok z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie Herman i Serazadishvili przeciwko Grecji, nr 26418/11 i 45884/11, § 59.

19 – Pragnę zauważyć w tej kwestii, że prawodawca unijny poszedł dalej niż orzecznictwo ETPC, gdyż art. 5 EKPC – zgodnie z interpretacją ETPC – nie przewiduje maksymalnego okresu zastosowania środka detencyjnego.

20 – Ściślej rzecz biorąc, interpretację art. 5 ust. 4 EKPC przez ETPC (zob. wyroki ETPC: z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Altinok przeciwko Turcji, nr 31610/08, § 4; z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Stanev przeciwko Bułgarii, nr 36760/06, § 171, CEDH 2012).

21 – Zgodnie z powyższą wytyczną, zatytułowaną „Kontrola sądowa środków detencyjnych”, każdej osobie zatrzymanej lub aresztowanej w celu wydalenia z terytorium kraju przysługuje środek odwoławczy do sądu w celu szybkiego zbadania przez sąd zgodności zatrzymania z prawem. Środek odwoławczy powinien być łatwo dostępny i skuteczny, a skarżącemu należy zapewnić pomoc prawną zgodnie z wymogami przepisów krajowych.

22 – Zgodnie z art. 44 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach.

23 – Zgodnie z art. 46a ust. 4 ustawy o cudzoziemcach.

24 – Przepis ten potwierdza ogólną zasadę prawa Unii utrwaloną w orzecznictwie Trybunału (zob. wyroki: Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, pkt 18; Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, pkt 47).

25 – Okres ten wynosi w Bułgarii sześć miesięcy (zobacz pkt 15 niniejszego stanowiska).

26 – Dla przypomnienia: w takiej sytuacji muszą zostać spełnione dodatkowe przesłanki, o których mowa w art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115.

27 – Wyrok El Dridi, EU:C:2011:268, pkt 47.

28 – Wyroki: Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21; Solred, C-347/96, EU:C:1998:87, pkt 29.

29 – Zobacz podobnie wyrok El Dridi, EU:C:2011:268, pkt 39.

30 – Zgodnie z tym przepisem, „[j]eżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, państwo członkowskie może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”.

31 – Zobacz wyrok Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 41; postanowienie Mbaye, C-522/11, EU:C:2013:190, pkt 31.

32 – Zobacz wyrok ETPC w sprawie A. i in. przeciwko Wielkiej Brytanii, nr 3455/05, § 164, 2009-II; a także uwagi dotyczące ww. szóstej wytycznej pkt 1 dokumentu CM(2005) 40 wersja ostateczna.

33 – Zobacz wyrok ETPC z dnia 11 października 2011 r. w sprawie Auad przeciwko Bułgarii, nr 46390/10, § 132. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie Raza przeciwko Bułgarii, nr 31465/08, § 73, w którym ETPC również orzekł o naruszeniu prawa do wolności i stwierdził, co następuje: „It is true that the Bulgarian authorities could not compel the issuing of such document, but there is no indication that they pursued the matter

vigorously or endeavoured entering into negotiations with the Pakistani authorities with a view to expediting its delivery”(tekst dostępny wyłącznie w angielskiej wersji językowej).

34 – Wyróżnienie moje.

35 – Zwracam jednak uwagę, że Komisja Europejska w swoich pisemnych uwagach zdaje się uważać, iż okres zastosowania środka detencyjnego do M. Mahdiego może wynosić w sumie 18 miesięcy.

36 – Wyrok Ratti, 148/78, EU:C:1979:110, pkt 28.