Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 11 lipca 2019 r.[1]

Sprawy połączone C-381/18 i C-382/18

G.S. (C-381/18)
V.G. (C-382/18)
przeciwko
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Prawo do łączenia rodzin – Wymagania dotyczące wykonania prawa do łączenia rodziny – Wycofanie dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowa przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny – Pojęcie „względów porządku publicznego”

1. Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[2] może nakładać na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe[3], lecz w niektórych przypadkach umożliwia ona również tym państwom odmowę łączenia rodziny. Powstaje wówczas pytanie, w jakich granicach państwa te mogą korzystać z przysługującego im zakresu uznania. W obydwu niniejszych sprawach połączonych Trybunał ma za zadanie ustalić, czy organy krajowe, gdy wydają decyzję oddalającą wniosek o wjazd na terytorium Unii, decyzję o wycofaniu lub odmowie przedłużenia ważności dokumentu pobytowego ze względów związanych z porządkiem publicznym, powinny przyjmować za podstawę indywidualne zachowanie obywatela państwa trzeciego, członka rodziny innego obywatela państwa trzeciego przebywającego już legalnie na terytorium Unii, oraz czy zachowanie to powinno obligatoryjnie stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa.

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa 2003/86

2. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2003/86 stanowi, że „[n]iniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do członków rodziny obywatela Unii”.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2003, L 251, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 224.

3 Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

3. Artykuł 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą odrzucić [oddalić] wniosek o wjazd i pobyt członków rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

2. Państwa członkowskie mogą wycofać dokument pobytowy członków rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

Podejmując odpowiednią decyzję, państwo członkowskie uwzględnia, oprócz art. 17, wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu popełnionego przez członka rodziny, lub też zagrożenia związane z tą osobą".

4. Artykuł 17 tej dyrektywy stanowi, że „[p]aństwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny".

B. Ramy prawne służące ocenie w prawie niderlandzkim

5. Krajowe ramy prawne stosowane przez organy niderlandzkie na potrzeby oceny przy orzekaniu w przedmiocie wniosków o zezwolenie na wjazd i pobyt obywatela państwa trzeciego, zamierzającego dołączyć do członka swojej rodziny, który jest już obecny na terytorium Unii, wynikają z treści art. 3.77 Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (zarządzenia z dnia 23 listopada 2000 r. przyjętego w celu wykonania ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanego dalej „Vb 2000")[4] w związku z art. 16 ust. 1 lit. d) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „Vw 2000") z dnia 23 listopada 2000 r.[5]. Wniosek taki może być oddalony ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego, jeżeli ów obywatel był skazany za popełnienie zbrodni lub występku na karę polegającą na obowiązku wykonywania pracy lub karę grzywny bez możliwości zawieszenia jej wykonania. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-382/18 wynika, że zasady, zgodnie z którą wniosek nie podlega oddaleniu, jeżeli od daty popełnienia ostatniej zbrodni lub występku upłynęło pięć lat, nie stosuje się w przypadku obywatela państwa trzeciego, który został skazany w warunkach recydywy.

6. Krajowe ramy prawne stosowane przez organy niderlandzkie na potrzeby oceny przy orzekaniu w przedmiocie wycofania dokumentu pobytowego członkowi rodziny lub odmowy przedłużenia ważności takiego dokumentu członkowi rodziny w rozumieniu dyrektywy 2003/86 wynikają z treści art. 3.86 Vb 2000 w związku z art. 19 Vw 2000. Zgodnie z tymi ramami prawnymi dokument pobytowy wydany w związku z łączeniem rodziny można wycofać lub odmówić przedłużenia jego ważności w przypadku zagrożenia dla porządku publicznego, jeżeli kara, na którą został skazany obywatel państwa trzeciego zamierzający dołączyć do swojej rodziny przebywającej na terytorium Unii, jest wystarczająco wysoka w stosunku do okresu legalnego pobytu tej osoby w Niderlandach. Ten stosunek pomiędzy karą a okresem pobytu jest określany jako „ruchoma skala"[6].

4 Stb. 2000, nr 497.

5 Stb. 2000, nr 495.

6 Jeśli chodzi o bardziej szczegółowe informacje dotyczące tej ruchomej skali, zob. pkt 61 niniejszej opinii.

II. Postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-381/18

7. G.S. jest obywatelem Indii posiadającym od 2009 r. zwykłe zezwolenie na pobyt na czas określony uzasadnione względami dołączenia do rodziny w Niderlandach. Ważność tego zezwolenia została przedłużona w dniu 9 marca 2010 r. do dnia 28 sierpnia 2014 r. W 2012 r. G.S. został skazany w Szwajcarii na karę czterech lat i trzech miesięcy pozbawienia wolności za uczestnictwo w obrocie środkami odurzającymi, które to czyny zostały popełnione najpóźniej we wrześniu 2010 r.

8. Decyzją z dnia 24 września 2015 r. staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwany dalej „sekretarzem stanu") wycofał zwykłe zezwolenie na pobyt na czas określony, oddalił wniosek o przedłużenie ważności zezwolenia i orzekł względem niego o zakazie wjazdu. W dniu 21 października 2016 r. sekretarz stanu uznał za bezzasadne odwołanie od decyzji cofającej zezwolenie na pobyt tymczasowy oraz odmawiającej przedłużenia ważności tego zezwolenia. Poza tym uznał on za zasadne wniesione przez G.S. odwołanie dotyczące orzeczonego względem niego zakazu wjazdu. Sekretarz stanu stwierdził wówczas, że pobyt G.S. jest niepożądany.

9. W dniu 3 lutego 2017 r. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze z siedzibą w Amsterdamie, Niderlandy) orzekł, że sekretarz stanu, wbrew temu, co twierdził G.S., powołując się w szczególności na wyroki Zh. i O.[7] oraz T.[8], nie miał obowiązku motywowania swojej decyzji cofającej zezwolenie na pobyt oraz odmawiającej przedłużenia ważności tego zezwolenia ze względu na porządek publiczny, okolicznością, że zachowanie G.S. stanowiło rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Sąd pierwszej instancji orzekł zatem, że sekretarz stanu, powołując się na wyrok skazujący G.S. wydany w Szwajcarii oraz na okoliczność, że popełniony występek jest uważany za szczególnie poważny z uwagi na jego skutki dla społeczeństwa Niderlandów, dochował przewidzianego w art. 6 dyrektywy 2003/86 obowiązku uzasadnienia. Sąd ten orzekł również, że zostały spełnione wymogi wynikające z art. 17 tej dyrektywy.

10. Toczący się przed sądem odsyłającym spór dotyczy ustalenia, czy decyzja o wycofaniu zezwolenia na pobyt lub odmowie przedłużenia jego ważności w przypadku przebywającego na terytorium Unii członka rodziny obywatela państwa trzeciego, gdy jako jej podstawa powołane są względy porządku publicznego, powinna zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/86, być uzasadnione indywidualnym zachowaniem danego członka rodziny, które powinno stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Sąd odsyłający wnioskuje w tym względzie na podstawie wyroków Zh. i O.[9] oraz T.[10], że Trybunał wymaga indywidualnej oceny i ogranicza przysługujący państwom członkowskim zakres uznania, w przypadku gdy decyzja, która ma zostać wydana, stanowi odstępstwo przewidziane przez prawo Unii. Przypadek odmowy przedłużenia ważności lub wycofania zezwolenia na pobyt uzyskanego w celu łączenia rodziny, można rozumieć jako odstępstwo od zasady, którą jest dążenie do łączenia rodzin. Ponieważ celem dyrektywy 2003/86 jest wspieranie łączenia rodzin, samo powołanie się na porządek publiczny nie może być wystarczające dla uzasadnienia decyzji o wycofaniu lub odmowie przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt

7 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r. (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r. (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. (C-373/13, EU:C:2015:413).

wydanego w związku z łączeniem rodziny. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że wymaga on w każdym razie[11], aby organy przyjmowały za podstawę indywidualne zachowanie danej osoby, które powinno stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa.

11. Sąd odsyłający zwraca jednak uwagę, że ruchoma skala, którą kierują się organy niderlandzkie przy wydawaniu decyzji, zdaje się zapewniać dostateczne wyważenie występujących interesów, w rozumieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC"), reprezentowanego w szczególności przez wyroki w sprawie Boultif przeciwko Szwajcarii oraz w sprawie Üner przeciwko Niderlandom[12]. Zdaniem tego sądu z wyroku Parlament/Rada[13] wynika, że Trybunał zadowoli się takim wyważeniem, ponieważ w wyroku tym orzekł on, iż przysługujący państwom członkowskim zakres uznania na potrzeby wykonywania obowiązków nałożonych na te państwa przez dyrektywę 2003/86, nie różni się od zakresu uznania, jaki przyznaje im orzecznictwo ETPC dotyczące art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC").

12. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i postanowieniem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 11 czerwca 2018 r., zwróciła się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że dla możliwości cofnięcia dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowy przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny wymagane jest uzasadnienie, że indywidualne zachowania danego członka rodziny stanowią rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społecznego?

2) W razie udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi przeczącej, jakie wymogi dotyczące uzasadnienia obowiązują zatem zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] w przypadku cofnięcia dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowy przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny?

Czy art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takiej praktyce krajowej, zgodnie z którą dokument pobytowy członka rodziny może zostać cofnięty lub można odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, jeżeli kara lub środek, na który dany członek rodziny został skazany, są wystarczająco wysokie w odniesieniu do okresu legalnego pobytu w Niderlandach […], przy czym na podstawie kryteriów określonych w wyrokach ETPC [Boultif i Üner] dokonuje się wyważenia interesu danego członka rodziny w wykonaniu w Niderlandach prawa do łączenia rodzin z jednej strony i interesu państwa niderlandzkiego w ochronie porządku publicznego z drugiej strony?".

11 Sąd odsyłający powołuje się w tym miejscu w szczególności na wyroki: z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 79); z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 65).

12 Odpowiednio wyroki ETPC: z dnia 2 sierpnia 2001 r. (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300); z dnia 18 października 2006 r. (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), zwane dalej odpowiednio „wyrokiem Boultif" i „wyrokiem Üner".

13 Wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. (C-540/03, EU:C:2006:429).

B. Sprawa C-382/18

13. V.G. jest obywatelem Armenii, który w latach 1999–2011 przebywał w Niderlandach, przez część tego okresu legalnie. W 2011 r. został on wydalony do Armenii w związku z przestępstwami dotyczącymi środków odurzających. W dniu 28 lipca 2016 r. małżonka V.G., będąca obywatelką niderlandzką i zamieszkująca w Niderlandach, złożyła na jego rzecz do sekretarza stanu wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt tymczasowy dla celów łączenia rodzin w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86.

14. Decyzją z dnia 19 września 2016 r. sekretarz stanu, na podstawie krajowych ram prawnych służących do oceny, odmówił udzielenia żądanego zezwolenia ze względu na porządek publiczny. Sekretarz stanu przyjął w szczególności za podstawę okoliczność, że V.G. w latach 2000 r., 2008 r. i 2009 r. był skazywany na kary grzywny, a w 2010 r. na karę polegającą na obowiązku wykonywania pracy. Zasada, zgodnie z którą po upływie pięciu lat od daty popełnienia ostatniej zbrodni lub występku nie można oddalić wniosku o łączenie rodziny, w przypadku V.G. nie ma zastosowania, ponieważ skazanie nastąpiło w warunkach recydywy. Po wyważeniu występujących interesów, uwzględniając rodzaj popełnionych przestępstw, charakter i trwałość więzi rodzinnych, czas pobytu w Niderlandach, a także więzi kulturowe i społeczne z państwem pochodzenia V.G., sekretarz stanu uznał, że V.G. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego.

15. Po oddaleniu przez sekretarza stanu odwołania od tej decyzji wniesionego przez V.G., ten ostatni złożył skargę do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu rejonowego w Hadze z siedzibą w Amsterdamie), który wyrokiem wydanym w dniu 23 czerwca 2017 r. orzekł, iż jest ona bezzasadna. Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił podniesionego przez V.G. argumentu, zgodnie z którym z orzecznictwa Trybunału wynika wymóg ustalenia – w każdym przypadku, gdy indywidualna decyzja odmawiająca wjazdu jest motywowana względami porządku publicznego – że indywidualne zachowanie cudzoziemca, którego dotyczy sprawa, stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Sąd pierwszej instancji orzekł w szczególności, że nie tak należy rozumieć wyrok Fahimian [14]. Sąd ten zauważył również, że art. 6 dyrektywy 2003/86 wprowadza rozróżnienie między oddaleniem wniosku o wjazd i pobyt (art. 6 ust. 1 tej dyrektywy) a wycofaniem lub odmową przedłużenia ważności dokumentu pobytowego (art. 6 ust. 2 rzeczonej dyrektywy), przy czym tylko ten ostatni przepis wymaga uwzględnienia wagi lub rodzaju wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub zagrożeń związanych z osobą, która już przebywa na terytorium Unii.

16. V.G. wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego. Sąd ten w pierwszym rzędzie powziął wątpliwość co do tego, czy Trybunał jest właściwy, aby odpowiedzieć na te pytania, zważywszy, że dyrektywa 2003/86, zgodnie z jej art. 3, nie ma zastosowania do członków rodziny obywatela Unii oraz że wyraźnym i bezwarunkowym zamiarem ustawodawcy krajowego jest stosowanie jej w sytuacjach, w których członkiem rodziny rozdzielonej jest obywatel niderlandzki, który nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się. Mimo że sąd odsyłający stoi na stanowisku, że uznanie Trybunału za właściwy do dokonania wykładni art. 6 dyrektywy 2003/86 w kontekście sprawy C-382/18 umożliwiłoby temu sądowi zapewnienie jednolitej wykładni tego przepisu, co byłoby wyrazem równego traktowania w sytuacjach, do których tenże przepis znajduje zastosowanie, wątpliwości sądu odsyłającego wynikają z wyroku Nolan [15], w którym Trybunał orzekł, że zapewnienie takiej jednolitej wykładni aktu prawnego w sytuacjach, które sam prawodawca Unii jednoznacznie wyłączył z zakresu stosowania tego aktu, nie leży w sferze zainteresowań Unii.

14 Wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r. (C-544/15, EU:C:2017:255).

15 Wyrok z dnia 18 października 2012 r. (C-583/10, EU:C:2012:638).

17. Przy założeniu, że Trybunał uzna swoją właściwość, sąd odsyłający chciałby następnie ustalić, czy odmowa zezwolenia obywatelowi państwa trzeciego na wjazd i pobyt w związku z łączeniem rodziny uznanym na mocy dyrektywy 2003/86, w przypadku gdy jako podstawę tej odmowy powołano względy porządku publicznego, powinna być uzasadniona, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86 indywidualnym zachowaniem członka rodziny zamierzającego wjechać na terytorium Unii, które to zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Sąd odsyłający podziela w tym względzie analizę, jaką przedstawił przed tym sądem sekretarz stanu, zgodnie z którą należy odwołać się do wyroków Koushkaki [16] i Fahimian [17] i stwierdzić, że organom krajowym przysługuje szeroki zakres uznania. W celu podjęcia decyzji, że wniosek o wjazd i pobyt złożony przez członka rodziny może podlegać oddaleniu ze względu na porządek publiczny, organy te powinny przeprowadzić złożone oceny takie same jak te, o których była mowa w wyroku Koushkaki [18]. Zdaniem sądu odsyłającego istnieje różnica pomiędzy decyzjami wydawanymi na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86, które to decyzje dotyczą osób, które nie są jeszcze obecne na terytorium Unii, a decyzjami wydawanymi na podstawie art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, które natomiast dotyczą osób, co do których wydano już zezwolenie na pobyt w Unii. W odniesieniu do tych ostatnich należy dokonywać bardziej pogłębionych analiz dotyczących charakteru i wagi popełnionych wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu, ponieważ w grę może wchodzić kres istniejącego już życia rodzinnego. Tymczasem sytuacja V.G. jest uregulowana w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86. Sąd odsyłający odnotowuje, że krajowe ramy prawne służące ocenie, którymi kierują się organy niderlandzkie przy wydawaniu decyzji, mimo iż nie wymagają one od organów krajowych, aby uzasadniały wydawane przez siebie decyzje odmowne indywidualnym zachowaniem wnioskodawcy, które miałoby stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa, zdają się zapewniać dostateczne wyważenie występujących interesów w rozumieniu orzecznictwa ETPC reprezentowanego w szczególności przez wyroki Boultif i Üner. Zatem sekretarz stanu w należyty sposób uwzględnił wyroki skazujące wydane przeciwko V.G. podczas jego wcześniejszego pobytu w Niderlandach i wyważył, z jednej strony, interes jego i członka jego rodziny obecnego na terytorium Unii, jakim jest prowadzenie ich życia rodzinnego w Niderlandach, a z drugiej strony, interes Niderlandów, jakim jest ochrona porządku publicznego.

18. Sąd odsyłający powziął jednakże wątpliwość co do zasadności takiego stanowiska, z uwagi na inny nurt orzecznictwa reprezentowany przez wyroki: Zh. i O. [19], T. [20] oraz N. [21], z których wynika, że decyzja odmowna wydana w oparciu o powołanie się na względy porządku publicznego wymaga *w każdym przypadku*, aby jej uzasadnieniem było indywidualne zachowanie danego członka rodziny, które powinno stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Decyzja zawierająca odstępstwo od prawa podstawowego, jakim jest prawo do łączenia rodzin, powinna w tych okolicznościach zawierać gruntowne uzasadnienie [22].

19. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i postanowieniem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 11 czerwca 2018 r., zwróciła się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w świetle art. 3 ust. 3 dyrektywy [2003/86] i wyroku z dnia 18 października 2012 r., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne niderlandzkiego sądu w sprawie wykładni przepisów tej dyrektywy w związku ze sporem prawnym dotyczącym wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny składanego

16 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r. (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. (C-84/12, EU:C:2013:862).

19 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r. (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 Sąd odsyłający powołuje również wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

przez członka rodziny rozdzielonej mającego niderlandzkie obywatelstwo, jeżeli w prawie niderlandzkim uznano, że dyrektywa ta ma bezpośrednie i bezwarunkowe zastosowanie do takich członków rodziny?

2) Czy art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że dla odrzucenia [oddalenia] wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny ze względu na porządek publiczny wymagane jest uzasadnienie, że osobiste zachowanie danego członka rodziny stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społecznego?

3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, jakie wymogi w zakresie uzasadnienia obowiązują zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] w przypadku odrzucenia [oddalenia] wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny ze względu na porządek publiczny?

   Czy art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takiej praktyce krajowej, zgodnie z którą wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny można odrzucić [oddalić] ze względu na porządek publiczny z powodu skazania podczas wcześniejszego pobytu w danym państwie członkowskim, przy czym na podstawie kryteriów określonych w wyrokach ETPC [Boultif] i [Üner] dokonuje się wyważenia interesu danego członka rodziny i członka rodziny rozdzielonej w wykonywaniu w Niderlandach prawa do łączenia rodzin z jednej strony, a interesu państwa niderlandzkiego w ochronie porządku publicznego z drugiej strony?".

III. Postępowanie przed Trybunałem

20. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 3 lipca 2018 r. sprawy C-381/18 i C-382/18 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej oraz wydania wyroku.

21. G.S., V.G., rządy niderlandzki, niemiecki i polski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie

22. G.S., V.G., rządy niderlandzki i niemiecki oraz Komisja przedstawili także swoje stanowiska ustnie na rozprawie przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 2 maja 2019 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-382/18

23. Kwestia ustalenia, czy Trybunał jest właściwy, aby dokonać wykładni dyrektywy 2003/86 w sytuacjach takich jak rozpatrywana w sprawie C-382/18 – dotyczących członka rodziny rozdzielonej, obywatela Niderlandów, który nie korzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się oraz członka jego rodziny będącego obywatelem państwa trzeciego – podczas gdy z lektury art. 2 lit. c) w związku z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy wynika, że nie ma ona zastosowania do członków rodziny obywatela Unii[23], może być bez trudu rozstrzygnięta poprzez odwołanie się do wyroku C i A[24], który był następstwem zwrócenia się do Trybunału przez ten sam sąd odsyłający, który wystąpił z niniejszymi odesłaniami prejudycjalnymi. Sąd ten wskazuje zresztą we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że motywy dotyczące kwestii właściwości Trybunału są w dużej części identyczne jak motywy wniosku w sprawie C i A[25].

23 Zobacz wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in. (C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 27).

24 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r. (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r. (C-257/17, EU:C:2018:876).

24. Z pkt 28–44 wyroku C i A [26] wynika, że mimo iż prawodawca Unii wyraźnie wykluczył stosowanie dyrektywy 2003/86 względem obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel Unii nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczących prawa Unii w sytuacjach, w których – nawet jeżeli stan faktyczny sprawy w postępowaniu nie mieścił się bezpośrednio w zakresie stosowania tego prawa – przepisy tego prawa znalazły zastosowanie do sprawy za pośrednictwem prawa krajowego, ze względu na zawarte w prawie krajowym odesłanie do ich treści. W takim przypadku istnieje bowiem określony interes Unii w tym, by uniknąć przyszłych rozbieżności w wykładni i zapewnić jednolitą wykładnię przepisów prawa Unii, których dotyczy sprawa. Trybunał orzekł, że interes taki nie może być różnicowany „w zależności od tego, czy zakres zastosowania właściwego przepisu został określony w drodze definicji pozytywnej czy poprzez ustanowienie pewnych wyłączeń, gdyż te dwie techniki legislacyjne mogą być stosowane zamiennie” [27].

25. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca krajowy zamierzał poddać przepisom dyrektywy 2003/86 przypadki łączenia rodziny, w których członek rodziny rozdzielonej jest obywatelem Niderlandów, który nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i który chciałby, aby dołączył do niego na terytorium krajowym członek jego rodziny będący obywatelem państwa trzeciego. W związku z powyższym oraz mając na uwadze wnioski płynące z wyroku C i A [28], Trybunał jest właściwy, zgodnie z art. 267 TFUE, do dokonania wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, kiedy to sąd odsyłający ma za zadanie wypowiedzieć się w przedmiocie odmownego rozpatrzenia wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt złożonego przez obywatela państwa trzeciego, będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, ponieważ stosowanie tego przepisu w takich sytuacjach zostało przewidziane w sposób bezpośredni i bezwarunkowy przez prawo krajowe.

B. W przedmiocie pozostałych pytań prejudycjalnych

26. Proponuję rozpatrzyć łącznie pytania przedłożone w sprawach C-381/18 i C-382/18 z uwagi na wspólną im tematykę dotyczącą określenia zakresu uznania, jaki przysługuje organom krajowym, gdy powołują one względy porządku publicznego, aby bądź odmówić wjazdu na terytorium państwa członkowskiego obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny innego obywatela państwa trzeciego objętego zakresem stosowania dyrektywy 2003/86 (sprawa C-382/18), bądź odmówić takiemu członkowi rodziny przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt lub wycofać takie zezwolenie (sprawa C-381/18).

27. Poza tym, jak wynika z mojego rozumienia pytania drugiego w sprawie C-381/18 i pytania trzeciego w sprawie C-382/18, pytania te nie dotyczą obowiązku uzasadnienia jako takiego, lecz wymagają raczej od Trybunału określenia kryteriów oceny, jakimi powinny kierować się organy krajowe, gdy wydają decyzje odmawiające wjazdu, odmawiające przedłużenia ważności lub cofające zezwolenie na pobyt ze względu na porządek publiczny.

28. Rozpocznę analizę od przeprowadzenia wykładni literalnej, historycznej i celowościowej dyrektywy 2003/86, a następnie przeanalizuję orzecznictwo Trybunału odnoszące się do wymogu ustalenia, w kontekście wyroku skazującego, że istnieje rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Następnie, zanim wyciągnę nasuwające się w obydwu sprawach wnioski, zajmę się możliwymi ograniczeniami zakresu uznania przysługującego organom krajowym, istniejącymi niezależnie od wymogu ustalenia takiego zagrożenia.

26 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r. (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 39).

28 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876).

1. Wykładnia literalna, historyczna i celowościowa dyrektywy 2003/86

29. Dyrektywa 2003/86 ustanawia prawo do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie przez pewien okres na terytorium Unii. Jej podstawę prawną stanowi art. 63 pkt 3 lit. a) traktatu WE, który przewidywał przyjęcie „środków dotyczących polityki imigracyjnej" w szczególności w obszarze „warunków wjazdu i pobytu oraz norm dotyczących procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin".

30. Motyw 2 dyrektywy 2003/86 przypomina, że „[ś]rodki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego". Motyw ten zawiera w szczególności wyraźne odwołanie do art. 8 EKPC, w świetle którego, jak również w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), należy zatem odczytywać tę dyrektywę [29]. W dyrektywie tej przypomniano również, że łączenie rodziny jest „niezbędne w celu umożliwienia życia rodzinnego" oraz że „[p]omaga ono stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli państw trzecich w danym państwie członkowskim" [30]. Odmówić łączenia rodziny można „na podstawie należycie uzasadnionej" [31], na przykład gdy osoba, która zamierza *wjechać* do Unii, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego [32]. W myśl tej dyrektywy pojęcie „porządku publicznego" może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa [33].

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi [34].

32. Należy w tym względzie zauważyć, że art. 6 dyrektywy 2003/86, którego dotyczy niniejszy wniosek o dokonanie wykładni, należy do rozdziału IV tej dyrektywy zatytułowanego „Wymagania dotyczące wykonania prawa do łączenia rodziny". Artykuł 6 ust. 1 reguluje sytuację oddalenia wniosku o wjazd i pobyt złożonego przez członka rodziny oraz stanowi, że państwa członkowskie mogą oddalić taki wniosek ze względu na porządek publiczny. Artykuł 6 ust. 2 reguluje przypadek wycofania lub odmowy przedłużenia ważności zezwolenia wydanego w celu łączenia rodziny i stanowi, że państwa członkowskie mogą wycofać takie zezwolenie lub odmówić przedłużenia jego ważności także ze względu na porządek publiczny [35]. Ustęp ten zawiera dodatkową wskazówkę nakazującą państwom członkowskim, aby wykonując swoje uprawnienia decyzyjne, „[uwzględniały] wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu" popełnionego przez członka rodziny, lub zagrożenia, „*związane* z tą osobą" [36], której dotyczy wycofanie zezwolenia lub odmowa przedłużenia jego ważności. Ani art. 6, ani preambuła dyrektywy 2003/86 nie zawierają definicji względów porządku publicznego.

33. Z brzmienia i ze struktury art. 6 dyrektywy 2003/86 wynika, że prawodawca Unii zamierzał uregulować odrębnie przypadki odmowy wjazdu i pobytu oraz przypadki wycofania zezwolenia lub odmowy przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny. Jednakże z treści tego przepisu nie wynika, aby jeden lub drugi przypadek miał być uzależniony od stwierdzenia istnienia

29 Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 44).

30 Motyw 4 dyrektywy 2003/86.

31 Motyw 14 dyrektywy 2003/86.

32 Zobacz motyw 14 dyrektywy 2003/86.

33 Zobacz motyw 14 dyrektywy 2003/86.

34 Wśród obszernego orzecznictwa zob. wyroki: z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 58); z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Artykuł 6 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86.

36 Wyróżnienie moje.

indywidualnego zachowania danej osoby, z którego wynikałoby rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa. Użycie wyrażenia „est susceptible" [„może spowodować"], mimo że nie jest rozstrzygające, zdaje się odwoływać do zagrożenia, które jest raczej potencjalne niż rzeczywiste [37].

34. Z wykładni historycznej dyrektywy 2003/86 wynika, że mimo iż projekt dyrektywy przewidywał, że będzie ona zawierać wyraźne odwołanie do takiego zachowania, prawodawca Unii dokonał innego wyboru [38]. Ani w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 1, ani w tym, o którym mowa w art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, zamiarem prawodawcy nie było ograniczenie względów porządku publicznego, na jakie mogą powoływać się organy krajowe, wyłącznie do przypadków, gdy indywidualne zachowanie danego członka rodziny stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa.

35. Prawdą jest, że dokument „Relacja pomiędzy ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego a przestrzeganiem zobowiązań i instrumentów prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony", przedstawiony przez Komisję w 2000 r., krótko po tym, gdy upubliczniła ona swoje trzy projekty dyrektyw dotyczących legalnej imigracji, wspomina o tym, że każdy z tych projektów – w tym ten dotyczący prawa do łączenia rodzin – zawiera przepis określany jako „klauzula porządku publicznego", którego powołanie, według przewidywań Komisji, powinno opierać się wyłącznie na ocenie indywidualnego zachowania danego obywatela państwa trzeciego [39]. Jednakże nie może to przysłaniać faktu, że brak odwołania do takiego zachowania w dyrektywie 2003/86 jest wynikiem przemyślanego wyboru dokonanego przez prawodawcę Unii.

36. Natomiast wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86 opublikowane przez Komisję w następstwie sprawozdania z wdrażania tej dyrektywy [40] wskazują, że „[o]soba, która pragnie, aby jej udzielono prawa do łączenia rodziny, powinna nie stanowić zagrożenia dla porządku publicznego" [41], przyznając jednocześnie, że zdefiniowanie względów porządku publicznego należy w dużej mierze do państw członkowskich, w poszanowaniu ograniczeń określonych w orzecznictwie ETPC i Trybunału. Jednakże wytyczne te zawierają również rozważania na temat odpowiedniego stosowania orzecznictwa dotyczącego względów porządku publicznego wypracowanego w ramach wykładni dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG [42]. Otóż głównie to orzecznictwo jest źródłem wątpliwości, jakie powziął sąd odsyłający, ponieważ pojęcie „rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w podstawowy interes społeczeństwa" zostało pierwotnie wypracowane w orzecznictwie Trybunału

37 Przyczyną, dla której argument ten nie może być rozstrzygający, jest to, że nie wszystkie wersje językowe wydają się zawierać to zróżnicowanie, jako że – przy czym nie twierdzę, że wyliczenie jest wyczerpujące – art. 6 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/86 odwołuje się do „peligro que impliqua dicha persona" (hiszpańska wersja językowa), do „pericoli rappresentati da questa persona" (włoska wersja językowa), do „het risico dat van die persoon uitgaat" (niderlandzka wersja językowa) czy też do „dangers that are emanating from such person" (angielska wersja językowa) [a także do „zagrożenia związanego z osobą" – polska wersja językowa, przyp. tłumacza].

38 Zobacz dla porównania art. 6 ust. 3 zmienionego projektu dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2002) 225 wersja ostateczna] (Dz.U. 2002, C 203 E, s. 136) oraz art. 8 ust. 2 zmienionego projektu dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2000) 624 wersja ostateczna] (Dz.U. 2001, C 62 E, s. 99).

39 Zobacz pkt 4.4 dokumentu roboczego Komisji „Relacja pomiędzy ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego a przestrzeganiem zobowiązań i instrumentów prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony" [COM(2001) 743 wersja ostateczna z dnia 5 grudnia 2001 r.].

40 Odpowiednio Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2014) 210 final z dnia 3 kwietnia 2014 r.] (zwany dalej „wytycznymi dotyczącymi stosowania dyrektywy 2003/86") oraz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86 [COM(2008) 610 wersja ostateczna z dnia 8 października 2008 r.].

41 Punkt 4.1 wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86.

42 Dz.U. 2004, L 158, s. 77.

odnoszącym się do obywateli Unii, a następnie, z kilkoma modyfikacjami, znalazło zastosowanie do innych sytuacji regulowanych prawem Unii, które jednak niekoniecznie dotyczyły jej obywateli. Ponieważ analiza dyrektywy 2003/86 nie dostarczyła żadnej wskazówki, z której wynikałby wymóg ustalenia istnienia takiego zagrożenia, proponuję przystąpić teraz do analizy orzecznictwa Trybunału.

2. Wymóg ustalenia, że istnieje rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa a podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wyrok skazujący w orzecznictwie Trybunału

a) Przegląd orzecznictwa Trybunału

37. W wyroku Bouchereau [43] Trybunał po raz pierwszy orzekł, że istnienie wyroku skazującego może być brane pod uwagę przy stosowaniu ograniczeń swobody przemieszczania się obywateli państw członkowskich, uzasadnionych względami porządku publicznego, wyłącznie gdy okoliczności będące podstawą tego skazania ujawniły „istnienie indywidualnego zachowania stanowiącego aktualne zagrożenie dla porządku publicznego” [44]. Trybunał dodał wówczas, że „mimo iż przeważnie stwierdzenie zagrożenia tego rodzaju implikuje w przypadku osoby, której dotyczy sprawa, istnienie tendencji do powielania takiego zachowania w przyszłości, to może się również zdarzyć, że już samo zachowanie w przeszłości spełnia przesłanki wymagane dla stwierdzenia podobnego zagrożenia dla porządku publicznego” [45], co powinny zbadać sądy krajowe, „biorąc pod uwagę szczególny status prawny osób podlegających prawu wspólnotowemu oraz fundamentalny charakter zasady swobodnego przepływu osób” [46]. Wcześniej Trybunał zauważył, że dyrektywa, której dotyczył wniosek o dokonanie wykładni, zmierzająca do skoordynowania krajowych systemów prawnych dotyczących polityki względem cudzoziemców, miała na celu ochronę obywateli państw członkowskich „przed takim wykonywaniem uprawnień związanych z wyjątkiem dotyczącym ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego […], które wykraczałoby poza konieczne przypadki uzasadniające wyjątek od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób” [47].

38. Wymóg, aby decyzja zawierająca odstępstwo od podstawowej zasady była uzasadniona indywidualnym zachowaniem danej osoby, stanowiącym rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa, został więc początkowo wypracowany w kontekście swobodnego przepływu osób, następnie był sukcesywnie stosowany [48], a w końcu, jak wiadomo, został skodyfikowany w dyrektywie 2004/38 [49].

39. Jednakże Trybunał wielokrotnie rozszerzał stosowanie tego wymogu na obszary mniej bezpośrednio związane lub zupełnie niezwiązane ze swobodą przemieszczania się obywateli Unii.

40. I tak, w wyroku Komisja/Hiszpania [50], Trybunał orzekł, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z tej samej dyrektywy, która była przedmiotem wykładni w wyroku Bouchereau [51], ponieważ odmówiło wjazdu na terytorium Unii obywatelowi państwa trzeciego, będącemu małżonkiem obywatela Unii, jedynie na podstawie okoliczności, że wobec tego obywatela dokonano wpisu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS). Przypomniawszy, że klauzula porządku

43 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

44 Wyrok z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 28). Wymóg taki został uznany już w wyroku z dnia 28 października 1975 r., Rutili (36/75, EU:C:1975:137) w związku z decyzją ograniczającą swobodę przemieszczania się obywatela włoskiego motywowaną jego działalnością polityczną i związkową (zob. w szczególności pkt 28 tego wyroku).

45 Wyrok z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 29).

46 Wyrok z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 30).

47 Wyrok z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 15).

48 Wśród obszernego orzecznictwa zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 66).

49 Zobacz w szczególności art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

50 Wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

publicznego stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, które powinno być interpretowane wąsko i którego zakres nie może być określany jednostronnie przez państwa członkowskie [52], Trybunał orzekł, że odwołanie się przez organ krajowy do pojęcia „porządku publicznego" „*wymaga, w każdym wypadku* istnienia, oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa" [53]. W wyroku tym Trybunał powiązał również ścisłą interpretację pojęcia „porządku publicznego" z ochroną prawa obywatela Unii do poszanowania jego życia rodzinnego [54]. W takich okolicznościach odmowa wjazdu obywatelowi państwa trzeciego będącemu małżonkiem obywatela Unii może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy wpis do SIS zostanie potwierdzony przez informacje umożliwiające stwierdzenie, że obecność tego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa [55].

41. Poza tym Trybunał orzekł, w odniesieniu do art. 7 ust. 4 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 [56], który daje państwom członkowskim możliwość skrócenia terminu dobrowolnego wyjazdu, gdy dana osoba stanowi „zagrożenie dla porządku publicznego", że to ostatnie pojęcie należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku, weryfikując, czy indywidualne zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego [57]. Wykluczając stosowanie jakichkolwiek praktyk opierających się na uogólnieniach lub jakichkolwiek domniemań, Trybunał orzekł, że fakt, iż taki obywatel „jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występek lub zbrodnia lub został skazany za popełnienie takiego czynu, *sam w sobie* nie może uzasadniać uznania tego obywatela za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115" [58]. Jednakże państwo członkowskie może stwierdzić, że istnieje zagrożenie dla porządku publicznego w przypadku skazania w procesie karnym, jeżeli skazanie to „rozpatrywane *łącznie z innymi okolicznościami* związanymi z sytuacją danej osoby, uzasadnia takie stwierdzenie" [59]. W tym samym duchu samo podejrzenie, że taki obywatel popełnił występek lub zbrodnię może „wraz z innymi elementami dotyczącymi konkretnego przypadku" [60], uzasadniać stwierdzenie zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu omawianego przepisu. Trybunał przypomniał jednocześnie, że państwa członkowskie, co do zasady, posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami – wymogów pojęcia „porządku publicznego" [61]. W tym kontekście zastosowanie rozstrzygnięcia przyjętego w wyroku Bouchereau [62] nie wydaje się uzasadnione ani odstępstwem od zasady swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, ani ich prawem do łączenia rodzin, lecz okolicznością, że dyrektywa ta ustanowiła odstępstwo od obowiązku, który został wprowadzony w celu zapewnienia przestrzegania praw podstawowych obywateli państw trzecich przy ich wydalaniu z Unii [63].

52 Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74, pkt 45).

53 Wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74, pkt 46). Wyróżnienie moje.

54 Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74, pkt 47).

55 Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74, pkt 53; zob. również pkt 55).

56 Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

57 Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 50).

58 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 50). Wyróżnienie moje.

59 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 51). Wyróżnienie moje.

60 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 52).

61 Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 52).

62 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

63 Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 48).

42. W wyroku N.[64] Trybunał przypomniał swoje orzecznictwo (które stało się wiodące), dotyczące pojęcia „porządku publicznego", które to orzecznictwo zakłada w każdym przypadku, prócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, istnienie aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w podstawowy interes społeczeństwa[65], aby zastosować je na potrzeby wykładni dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową[66]. W konsekwencji zastosowanie lub utrzymywanie zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl, z przyczyn związanych z porządkiem publicznym może być uzasadnione „wyłącznie pod warunkiem, że [jej] indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa"[67]. W tym przypadku wyjątkowy charakter zatrzymania, stosowanego wyłącznie w ostateczności[68], jest przyczyną, dla której Trybunał zdecydował się ująć uprawnienie przysługujące organom krajowym w sztywne ramy[69].

43. W wyroku T.[70] Trybunał, do którego zwrócono się o wykładnię pojęcia względów porządku publicznego w kontekście dyrektywy 2004/83/WE[71], zwróciwszy uwagę, że dyrektywa ta nie definiuje pojęcia porządku publicznego, przypomniał wykładnię tego pojęcia, dokonaną przezeń wcześniej w kontekście dyrektywy 2004/38. Mimo że każda z tych dwóch dyrektyw służy innym celom, Trybunał orzekł, iż orzecznictwo wypracowane w związku z tą ostatnią dyrektywą było istotne dla sprawy, ponieważ „zakres ochrony, jaki społeczeństwo zamierza przyznać swoim podstawowym interesom, nie może różnić się w zależności od statusu prawnego osoby, która godzi w te interesy". Trybunał orzekł następnie, że organ krajowy nie może, pozbawiając uchodźcy dokumentu pobytowego z powodów związanych z porządkiem publicznym, opierać się wyłącznie na tym, że wspiera on organizację terrorystyczną, ponieważ w takim przypadku rzeczony organ nie dokonuje „indywidualn[ej] ocen[y] konkretnych okoliczności"[72].

b) Wnioski na potrzeby niniejszej analizy

44. Gdyby należało na tym etapie podjąć próbę usystematyzowania orzecznictwa Trybunału, dotyczącego względów porządku publicznego, można byłoby twierdzić, że Trybunał uznał rozstrzygnięcie przyjęte w wyroku Bouchereau[73] za generalną zasadę, po to, by w jednolity sposób interpretować względy porządku publicznego powoływane w celu zastosowania odstępstwa od jednej z podstawowych wolności lub od prawa podstawowego. Zatem odwołanie się do pojęcia „porządku publicznego" wymagałoby w każdym przypadku ustalenia, że istnieje rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa, które to zagrożenie wynikałoby z indywidualnego zachowania danej osoby.

45. Stwierdzenie takie jest jednakże, według mnie, nieco przedwczesne.

64 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). W sprawie tej skarżący w postępowaniu głównym był w latach 1999–2015 skazywany 21 razy za różne przestępstwa.

65 Zobacz pkt 65 wyroku z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

66 Dz.U. 2013, L 180, s. 96. Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) dotyczył w szczególności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33.

67 Wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 67).

68 Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 63).

69 Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 64).

70 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub [osób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości [zakresu] przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12– wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96).

72 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 89).

73 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

46. Po pierwsze, powstaje pytanie o możliwość pogodzenia generalnej zasady wymagającej ustalenia, że istnieje rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa, z innym stałym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym, mimo że państwa członkowskie nie mogą jednostronnie definiować zakresu względów porządku publicznego, posiadają one jednak swobodę, jeśli chodzi o określanie wymogów porządku publicznego, zgodnie z ich potrzebami krajowymi [74].

47. Następnie stwierdzenie takie byłoby sprzeczne z innym nurtem orzecznictwa reprezentowanym przez wyrok Fahimian [75]. W wyroku tym chodziło o ustalenie, czy państwo członkowskie może odmówić wjazdu obywatelce Iranu ubiegającej się o wizę w celu odbywania studiów [76] w Niemczech, bez konieczności uzasadnienia decyzji indywidualnym zachowaniem zainteresowanej oraz wynikającym z tego zachowania rzeczywistym, aktualnym i dostatecznie poważnym zagrożeniem godzącym w podstawowy interes społeczeństwa. Otóż Trybunał, w tym przypadku, jednoznacznie wykluczył stosowanie rozstrzygnięcia przyjętego w wyroku Bouchereau [77] z dwóch zasadniczych powodów: przede wszystkim, ponieważ z jednego z motywów rozpatrywanej dyrektywy wynika, że zagrożenie może być jedynie potencjalne [78], a następnie ponieważ analiza indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o wizę wymaga od organów przeprowadzania złożonych ocen, co sprawia, że organom krajowym należy pozostawić szeroki zakres uznania przy ocenie istotnych okoliczności faktycznych [79].

48. Rzecznik generalny M. Szpunar, w swojej opinii w sprawie Fahimian [80], zwrócił uwagę, że kontekst tej sprawy jest „po prostu inny niż w wypadku rynku wewnętrznego" oraz że „[s]zczególny kontekst prawa Unii dotyczącego imigracji wskazuje, że obywatel państwa trzeciego nie korzysta z takich samych praw jak obywatel państwa członkowskiego, czyli obywatel Unii" [81].

49. Istnieje bowiem tylko jedna możliwość. Albo możemy wyobrazić sobie względy porządku publicznego jako koncentryczne kręgi, pośrodku których znajduje się obywatel Unii. Im dalej od tego centrum oraz od podstawowego statusu przyznanego obywatelowi Unii, tym szerszy jest zakres uznania pozostawiony państwom członkowskim, jeśli chodzi o ocenę względów porządku publicznego.

50. Albo należy uznać, że zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie, jest ograniczony, ponieważ należy go stosować w kontekście ograniczenia prawa podstawowego, przykładowo, w niniejszej sprawie, prawa do poszanowania życia rodzinnego gwarantowanego przez art. 7 karty oraz przez art. 8 EKPC. W takim przypadku prawo Unii chroniłoby zatem szczególnie nie tyle podstawowy status obywatela Unii, co status osób mających prawo do poszanowania życia rodzinnego, którymi są nie tylko obywatele Unii.

74 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 48).

75 Wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r. (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 Wniosek o wydanie wizy opierał się na dyrektywie Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. 2004, L 375, s. 12).

77 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

78 Zobacz wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 40).

79 Zobacz wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 41, 42).

80 Wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r. (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Punkt 59 opinii rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908). Zobacz, w tym samym duchu, pkt 119 opinii rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawach połączonych K. i H. (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2017:973).

51. Podobnie jak rzecznik generalny M. Szpunar uważam, że należy uwzględnić różnicę między kontekstem, jaki charakteryzuje niniejsze sprawy, a kontekstem sprawy, w której zapadł wyrok Bouchereau [82]. Różnica ta, wynikająca w szczególności z przytoczonej powyżej [83] podstawy prawnej dyrektywy 2003/86, do której należy dodać brak wyraźnego odwołania do takiego wymogu [84] w treści art. 6 tej dyrektywy, co wynika, jak już zauważyłem, z oczywistego zamiaru prawodawcy Unii, sprzeciwia się, według mnie, transpozycji rozstrzygnięcia przyjętego w wyroku Bouchereau [85] do spraw przedłożonych dziś Trybunałowi do analizy.

52. Jednakże, mimo braku wymogu uzasadnienia w oparciu o ocenę indywidualnego zachowania obywatela państwa trzeciego, jako stanowiącego rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczeństwa, jestem przekonany, że przysługujący organom krajowym zakres uznania może być ograniczony w inny sposób, w celu wykluczenia jakiejkolwiek arbitralności i zapewnienia możliwości korzystania z praw podstawowych przysługujących obywatelom państw trzecich.

3. Ograniczenie zakresu uznania przysługującego państwom członkowskim

53. Moim zdaniem ograniczenie to wynika w dostatecznej mierze z następujących okoliczności.

54. Po pierwsze, co się tyczy dyrektywy 2003/86, Trybunał orzekł już, że łączenie rodzin obejmuje zarówno zakładanie rodziny, jak i zachowywanie komórki rodzinnej [86]. Łączenie rodziny jest zasadą ogólną, tak że korzystanie z marginesu swobody, jakim dysponują państwa członkowskie, aby w danym przypadku odstąpić od tej zasady, nie powinno prowadzić do naruszenia samego celu dyrektywy 2003/86, jakim jest sprzyjanie łączeniu rodzin, ani jej skuteczności [87].

55. Po drugie, jak wcześniej zauważyłem, dyrektywa 2003/86 znajduje się pod egidą art. 8 EKPC, którego odpowiednikiem jest art. 7 karty [88]. ETPC orzekł, że aby decyzje umawiających się państw respektowały art. 8 EKPC, powinny one „być niezbędne w społeczeństwie demokratycznym, to jest uzasadnione wyższymi względami społecznymi oraz w szczególności proporcjonalne do zamierzonego uzasadnionego celu” [89]. ETPC upewnia się więc, że rozpatrywane decyzje nie naruszają „słusznej równowagi między wchodzącymi w grę interesami, a mianowicie, prawem danej osoby do poszanowania jej życia rodzinnego, z jednej strony, a ochroną porządku publicznego i zapobieganiem przestępczości, z drugiej strony” [90]. W tym celu ETPC zdefiniował „wytyczne na potrzeby badania, czy dany środek był niezbędny w społeczeństwie demokratycznym” [91]. ETPC bierze zatem pod uwagę szczególną sytuację jednostki, do której skierowana jest kwestionowana decyzja, a w szczególności „charakter i wagę popełnionego przestępstwa, […], czas, w jakim przebywała ona w państwie, do którego ma zostać wydalona, okres, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa oraz postępowanie zainteresowanego w tym okresie, obywatelstwo poszczególnych osób, których dotyczy sprawa, sytuację rodzinną […] na przykład okres pozostawania w związku małżeńskim oraz inne okoliczności

82 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

83 Zobacz pkt 29 niniejszej opinii.

84 Co stanowi istotną różnicę w porównaniu z dyrektywą 2004/38.

85 Wyrok z dnia 27 października 1977 r. (30/77, EU:C:1977:172).

86 Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 62).

87 Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 43). Zobacz również wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 50).

88 Zobacz wyjaśnienia dotyczące art. 7 karty (Dz.U. 2007, C 303, s. 2).

89 Wyrok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Wyrok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 47).

91 Wyrok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48).

świadczące o rzeczywistym charakterze życia rodzinnego pary, okoliczność, czy małżonek wiedział o przestępstwie od początku istnienia relacji rodzinnych, narodziny dzieci pochodzących z małżeństwa, a w razie potwierdzenia tej okoliczności, ich wiek”[92]. Należy do tego dodać badanie „wagi trudności, na jakie może być narażone jedno z małżonków w państwie pochodzenia swojego współmałżonka”[93].

56. Po trzecie, art. 6 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/86 nakazuje państwom członkowskim, aby wycofując dokument pobytowy lub odmawiając przedłużenia jego ważności ze względów związanych z porządkiem publicznym uwzględniały „wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu […] popełnionego przez członka rodziny, lub też zagrożenia związane z tą osobą”. Strony niniejszego postępowania mają rozbieżne stanowiska co do tego, czy akapit ten znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku decyzji wydawanej na podstawie art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, czy też również w przypadku decyzji wydawanej na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, czyli w przypadku oddalenia wniosku o wjazd. Mając na względzie strukturę art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, można byłoby pomyśleć, że przestrzeganie przepisu zawartego w akapicie drugim tego przepisu wymagane jest wyłącznie w przypadku decyzji dotyczącej członka rodziny obecnego już na terytorium Unii. Jednakże, ponieważ dyrektywę 2003/86 należy stosować zgodnie z art. 8 EKPC, w oparciu o wykładnię tego przepisu dokonaną przez ETPC[94], który właśnie zaleca uwzględnianie takich okoliczności, nie ograniczając ich wyłącznie do przypadków wycofania dokumentu pobytowego lub odmowy przedłużenia jego ważności[95], okoliczności te są również istotne w przypadku rozpatrywania wniosku o wydanie dokumentu pobytowego umożliwiającego wjazd na terytorium Unii w celu łączenia rodziny.

57. Po czwarte, art. 17 dyrektywy 2003/86 stanowi, że w przypadku oddalenia wniosku o zezwolenie na pobyt albo wycofania lub odmowy przedłużenia ważności dokumentu pobytowego – czyli we wszystkich sytuacjach, o których mowa w art. 6 tej dyrektywy – jak również w przypadku wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny „[p]aństwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia”.

58. Wreszcie po piąte, Trybunał orzekł już, że państwa członkowskie, stosując dyrektywę 2003/86, a w szczególności korzystając z zakresu uznania, jaki pozostawia im ta dyrektywa, obowiązane są przestrzegać zasady proporcjonalności[96].

4. Zastosowanie w niniejszych sprawach

59. Jak wynika z powyższych rozważań, art. 6 dyrektywy 2003/86 wymaga, aby organy krajowe oceniały indywidualnie każdą sytuację, odpowiednio do okoliczności, które są dla niej charakterystyczne. Z uwagi na wpływ decyzji wydanej na tej podstawie na prawo do łączenia rodziny, oraz w celu zapewnienia skuteczności tej dyrektywy, jakakolwiek praktyka decyzyjna, która prowadziłaby do systematycznego oddalania wniosków w oparciu o względy ogólne (a więc pozostające bez związku z indywidualną sytuacją, jaka powinna być poddawana ocenie) lub w oparciu o domniemania, stałaby w sprzeczności z tym przepisem.

92 Wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie Boultif przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Zobacz również wyrok ETPC z dnia 18 października 2006 r. w sprawie Üner przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57). Wypracowane przez ETPC kryteria zostały ostatnio po raz kolejny zastosowane: zob. wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie I.M. przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, §§ 69, 70).

93 Wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie Boultif przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Zobacz również wyrok ETPC z dnia 18 października 2006 r. w sprawie Üner przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57).

94 Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 44).

95 Jeśli chodzi o stosowanie kryteriów wypracowanych w wyrokach Boultif i Üner do decyzji oddalającej wniosek o wydanie dokumentu pobytowego, zob. wyrok ETPC z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie Ejimson przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56, 57).

96 Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 51).

60. Pozostaje zatem zbadać, czy w świetle tych rozważań praktyka stosowana przez organy niderlandzkie, które w podejmowaniu decyzji są obowiązane stosować ramy prawne służące ocenie zdefiniowane prawem krajowym, może okazać się zgodna z tymi wymogami. Mimo że zadanie to należy przede wszystkim do sądu odsyłającego, już teraz można udzielić następujących wskazówek na potrzeby analizy.

61. Jeśli chodzi o sprawę G.S., zezwolenie na pobyt udzielone mu jako członkowi rodziny obecnemu już na terytorium Unii, mogłoby zostać wycofane przez organy niderlandzkie ze względów dotyczących porządku publicznego, jeżeli stanowiłby on zagrożenie dla porządku publicznego. Aby to uczynić, organy te posłużyły się ruchomą skalą umożliwiającą ustalenie, czy gdy zapadł prawomocny wyrok skazujący, można rozważyć wycofanie zezwolenia. Skala ta opiera się na porównaniu surowości kary z okresem pobytu. Innymi słowy, im dłużej obywatel państwa trzeciego przebywał legalnie w Niderlandach, tym silniej jest chroniony przed decyzją cofającą zezwolenie na pobyt. Zdaniem rządu niderlandzkiego przedmiotem całościowej oceny mającej na celu ustalenie, czy należy wycofać zezwolenie na pobyt, są wyłącznie te przypadki, w których został osiągnięty jeden z określonych progów, tak więc nie ma, jak się wydaje, „automatycznej" zależności pomiędzy wymierzeniem kary, której czas odbywania okazałby się znaczny w stosunku do okresu pobytu w Niderlandach, a wycofaniem zezwolenia. Istnieją trzy różne ruchome skale, z których jedna odnosi się do drobnych przestępstw (mniej niż sześć lat pozbawienia wolności), jedna do poważnych przestępstw (ponad sześć lat pozbawienia wolności), a jeszcze jedna do przypadków przestępstw popełnianych w warunkach recydywy. Jeżeli pobyt trwał dłużej niż dziesięć lat, zezwolenie na pobyt może zostać wycofane wyłącznie w przypadku bardzo poważnego przestępstwa. W sytuacji G.S. wycofanie mogło być brane pod uwagę wyłącznie w przypadku prawomocnego skazania na karę nie niższą niż trzy lata pozbawienia wolności, jeżeli pobyt w Niderlandach trwał co najmniej trzy lata. Rząd niderlandzki podkreśla fakt, że nawet w takich okolicznościach wycofanie nie jest automatyczne oraz że ruchome skale służą wyłącznie do wskazania przypadków, w których istnieje możliwość wycofania, natomiast nie zwalniają one organów krajowych z obowiązku wyważenia w następnej kolejności, przed wydaniem decyzji, występujących interesów, w szczególności poprzez ocenę kryteriów wypracowanych przez ETPC w odniesieniu do art. 8 EKPC. Zadaniem sądu odsyłającego jest upewnienie się co do niewystępowania tego rodzaju automatyzmu oraz co do tego, że decyzja cofająca zezwolenie na pobyt jest rzeczywiście uzasadniana w oparciu o fakty i okoliczności specyficzne dla danej sprawy. Z zastrzeżeniem tej weryfikacji art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 17 tej dyrektywy nie wydaje się zatem sprzeciwiać zdefiniowanym w prawie niderlandzkim ramom prawnym służącym ocenie, którymi ma kierować się organ krajowy, wydając decyzję.

62. Co się tyczy V.G., z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że odmowa wydania mu dokumentu pobytowego została uzasadniona okolicznością, że stanowił on zagrożenie dla niderlandzkiego porządku publicznego. Organy niderlandzkie powołały się na fakt skazania V.G. na karę polegającą na obowiązku wykonywania pracy w 2010 r. oraz na kary grzywny w 2000 r., 2008 r. i 2009 r. Mimo że, co do zasady, nie można oddalić wniosku o wydanie dokumentu pobytowego w celu łączenia rodziny, gdy upłynęło pięć lat od daty popełnienia ostatniej zbrodni lub występku, sąd odsyłający wskazuje, iż zasada ta nie znajduje zastosowania w przypadku V.G., ponieważ został on skazany w warunkach recydywy. Jeżeli zatem samo stwierdzenie skazania w warunkach recydywy miałoby wystarczyć do automatycznego oddalenia wniosku o wjazd złożonego przez obywatela państwa trzeciego, członka rodziny innego obywatela państwa trzeciego [97] obecnego już na terytorium Unii, należałoby stwierdzić, że zasada taka byłaby sprzeczna z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 17 tej dyrektywy [98]. Jeżeli, tak jak twierdzi rząd niderlandzki, oddalenie takiego wniosku z tych względów w efekcie nie będzie automatyczne – co powinien zweryfikować sąd odsyłający – ponieważ organy niderlandzkie mają nadto obowiązek wyważenia występujących interesów, a mianowicie

97 Lub obywatela danego państwa członkowskiego, tak jak w niniejszej sprawie.

98 Gdyby taka miała być praktyka stosowana przez organy krajowe, orzecznictwo ETPC, zgodnie z którym należy uwzględniać czas, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa oraz postępowanie zainteresowanej osoby w tym czasie, nie byłoby w pełni respektowane.

ochrony porządku publicznego z prawem do poszanowania życia rodzinnego, w szczególności stosując przytoczone powyżej kryteria sformułowane w orzecznictwie ETPC oraz oceniając każdy przypadek odpowiednio do specyficznych dla sprawy faktów i okoliczności znanych tym organom[99], wówczas taka praktyka decyzyjna okazałaby się również zgodna z tymi przepisami.

V. Wnioski

63. Mając na względzie całość powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy):

1) Trybunał jest właściwy, zgodnie z art. 267 TFUE, do dokonania wykładni art. 6 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, kiedy to sąd odsyłający ma za zadanie wypowiedzieć się w przedmiocie odmownego rozpatrzenia wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt złożonego przez obywatela państwa trzeciego, będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, ponieważ stosowanie tego przepisu w takich sytuacjach zostało przewidziane w sposób bezpośredni i bezwarunkowy przez prawo krajowe.

2) Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 17 tej dyrektywy, nie sprzeciwia się praktyce krajowej, zgodnie z którą wobec skazanego na karę pozbawienia wolności obywatela państwa trzeciego, posiadającego zezwolenie na pobyt w ramach łączenia rodziny z innym obywatelem państwa trzeciego przebywającym na terytorium Unii, zostaje wydana decyzja o wycofaniu lub odmowie przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt ze względu na porządek publiczny, o ile podstawą indywidualnej oceny dokonywanej przez organy krajowe jest nie tylko waga popełnionego przestępstwa i orzeczona względem tej osoby kara, którą porównuje się z okresem pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, lecz również wyważenie występujących interesów. W tym celu rzeczone organy powinny należycie uwzględnić wszystkie istotne okoliczności, a w szczególności charakter i trwałość więzi rodzinnych, a także istnienie więzi rodzinnych, kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia obywatela państwa trzeciego, któremu zamierzają wycofać zezwolenie na pobyt lub odmówić przedłużenia jego ważności. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy praktyka stosowana przez organy krajowe spełnia te wymogi.

3) Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 17 tej dyrektywy, nie sprzeciwia się praktyce krajowej, zgodnie z którą wobec obywatela państwa trzeciego, skazanego kilkakrotnie w warunkach recydywy, który zamierza dołączyć, w ramach łączenia rodziny, do obecnego na terytorium państwa członkowskiego innego obywatela państwa trzeciego będącego członkiem jego rodziny, zostaje wydana decyzja o odmowie wydania zezwolenia na pobyt, o ile podstawą indywidualnej oceny dokonywanej przez organy krajowe jest nie tylko uprzednia karalność wnioskodawcy, lecz także wyważenie występujących interesów. W tym celu rzeczone organy powinny należycie uwzględnić wszystkie znane im istotne okoliczności, a w szczególności charakter i trwałość więzi rodzinnych, a także istnienie więzi rodzinnych, kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia obywatela państwa trzeciego. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy praktyka stosowana przez organy krajowe spełnia te wymogi.

99 W przypadku pierwszego wniosku o wjazd informacje, jakimi dysponują organy krajowe na potrzeby dokonania oceny indywidualnego przypadku, mogą bowiem być bardziej ograniczone.