Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 września 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Obywatelstwo Unii — Artykuł 20 TFUE — Obywatel państwa trzeciego mający na utrzymaniu małoletnie dziecko będące obywatelem Unii — Prawo pobytu w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada dziecko — Karalność rodzica dziecka — Decyzja o wydaleniu rodzica pociągająca za sobą pośrednie wydalenie dziecka

W sprawie C-304/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd wyższej instancji (wydział ds. imigracji i azylu), Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 4 czerwca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 czerwca 2014 r., w postępowaniu:

Secretary of State for the Home Department

przeciwko

CS,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen i C. Lycourgos, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu CS przez R. Husaina, QC, L. Dubinsky oraz P. Tridimasa, barristers, upoważnionych przez D. Furnera, solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez M. Holta i J. Beeko, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez D. Blundella, barrister,

— w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga i M. Wolff, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

— w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa i R. Coesme'a, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, K. Pawłowską i M. Pawlicką, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez I. Martínez del Peral, C. Tufvesson i M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 lutego 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 TFUE.

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między CS – obywatelką państwa trzeciego i matką małoletniego dziecka, będącego obywatelem Unii i posiadającego obywatelstwo państwa członkowskiego, w którym od zawsze zamieszkuje – a Secretary of State for the Home Department (ministrem spraw wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo), dotyczącego decyzji o wydaleniu CS z terytorium tego państwa członkowskiego do państwa trzeciego ze względu na jej karalność.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 3 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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46), zatytułowany „Beneficjenci", stanowi:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają.

2. Bez uszczerbku dla jakiegokolwiek osobistego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu zainteresowanych osób przyjmujące państwo członkowskie, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, ułatwia wjazd i pobyt następujących osób:

a) wszelkich innych członków rodziny, bez względu na ich przynależność państwową, którzy nie są objęci definicją określoną w art. 2 ust. 2, a w kraju, z którego przybyli, pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii, posiadającymi pierwotne prawo pobytu […];

[…]

Przyjmujące państwo członkowskie dokonuje szczegółowej analizy osobistych okoliczności i uzasadnia każdą odmowę wjazdu lub pobytu wobec tych osób".

Prawo Zjednoczonego Królestwa

Ustawa o granicach

4 Na mocy sekcji 32 ust. 5 UK Borders Act 2007 (ustawy z 2007 r. o granicach, zwanej dalej „ustawą o granicach") wobec osoby, która nie jest obywatelem brytyjskim i która w Zjednoczonym Królestwie zostanie uznana winną popełnienia przestępstwa oraz skazana na karę pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 12 miesięcy minister spraw wewnętrznych wydaje decyzję o wydaleniu.

5 Z sekcji 33 ustawy o granicach wynika, że obowiązek ten uchyla sytuacja, w której wydalenie – na podstawie decyzji o wydaleniu – osoby skazanej:

a) naruszałoby prawa przysługujące osobie na mocy europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.; lub

b) naruszałoby obowiązki ciążące na Zjednoczonym Królestwie na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 [1954]); lub

c) naruszałoby prawa przysługujące przestępcy na mocy traktatów Unii Europejskiej.

Rozporządzenie w sprawie imigracji

6 Na mocy art. 15 A ust. 4A Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [rozporządzenia z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy)], w brzmieniu ustalonym w 2012 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie imigracji"), które wykonuje wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), osobie, która spełnia kryteria określone w owym art. 15A ust. 4A, przysługuje „pochodne prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie".

7 Jednakże w myśl art. 15 A ust. 9 tego rozporządzenia osoba, której w innym wypadku przysługiwałoby pochodne prawo pobytu na podstawie, w szczególności, wspomnianego art. 15 A ust. 4 A, owo prawo nie przysługuje, „jeżeli minister spraw wewnętrznych wydał decyzję na podstawie art. [19 ust. 3 lit. b), art. 20 ust. 1 lub art. 20 A ust. 1 rozporządzenia w sprawie imigracji]".

8 Na mocy art. 20 ust. 1 tego rozporządzenia minister spraw wewnętrznych może odmówić wydania, cofnąć lub odmówić przedłużenia zaświadczenia o rejestracji, karty pobytu, dokumentu poświadczającego pobyt stały lub karty stałego pobytu, „jeśli odmowa lub cofnięcie są uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego".

9 Stosownie do art. 20 ust. 6 rozporządzenia w sprawie imigracji taka decyzja musi być wydana zgodnie z jego art. 21.

10 Na gruncie art. 21 A rozporządzenia w sprawie imigracji zmienioną wersję części 4 tego rozporządzenia stosuje się do decyzji wydanych zwłaszcza w związku z pochodnymi prawami pobytu. Artykuł 21 A ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia wykonuje wspomnianą część 4 w taki sposób, jak gdyby „odniesienia do kwestii »uzasadnionej względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego zgodnie z art. 21«, odnosiły się do kwestii »służącej realizacji interesu ogólnego«".

11 Skutek tych przepisów jest taki, że osobie, która normalnie mogłaby ubiegać się o prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, zgodnie z jego interpretacją dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), można odmówić pochodnego prawa pobytu, jeżeli służy to interesowi ogólnemu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12 CS, obywatelka państwa trzeciego, w 2002 r. poślubiła obywatela Zjednoczonego Królestwa. We wrześniu 2003 r., po otrzymaniu wizy na podstawie zawartego związku małżeńskiego, zgodnie z prawem wjechała na terytorium Zjednoczonego Królestwa, uzyskując zezwolenie na pobyt do dnia 20 sierpnia 2005 r. W dniu 31 października 2005 r. wydano jej zezwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie na czas nieokreślony.

13 W 2011 r. z tego związku małżeńskiego urodziło się w Zjednoczonym Królestwie dziecko. CS sprawuje faktyczną pieczę nad tym dzieckiem, będącym obywatelem Zjednoczonego Królestwa.

14 W dniu 21 marca 2012 r. CS została uznana winną popełnienia przestępstwa. W dniu 4 maja 2012 r. została skazana na karę 12 miesięcy pozbawienia wolności.

15 W dniu 2 sierpnia 2012 r. została powiadomiona, że ze względu na jej karalność podlega wydaleniu ze Zjednoczonego Królestwa. W dniu 30 sierpnia 2012 r. CS złożyła wniosek o azyl. Jej wniosek został rozpatrzony przez właściwy organ krajowy, czyli ministra spraw wewnętrznych.

16 W dniu 2 listopada 2012 r. po odbyciu kary pozbawienia wolności CS została zwolniona z zakładu karnego, a w dniu 9 stycznia 2013 r. minister spraw wewnętrznych oddalił jej wniosek o azyl. Decyzja o wydaleniu CS ze Zjednoczonego Królestwa do państwa trzeciego została wydana na podstawie sekcji 32 ust. 5 ustawy o granicach. CS zaskarżyła tę decyzję, korzystając z prawa do wniesienia skargi do First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sądu pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu), Zjednoczone Królestwo]. W dniu 3 września 2013 r. skarga CS została uwzględniona ze względu na to, że jej ewentualne wydalenie skutkowałoby naruszeniem Konwencji o statusie uchodźców, art. 3 i 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak również norm traktatowych.

17 W swoim orzeczeniu First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu)] stwierdził, że CS nie ma żadnego członka rodziny, który w razie wydania decyzji o jej wydaleniu mógłby zająć się jej dzieckiem w Zjednoczonym Królestwie, w związku z czym dziecko będzie musiało udać się wraz z nią do państwa, z którego pochodzi. Powołując się na prawa, które, jako obywatelowi Unii, przysługują dziecku CS na podstawie art. 20 TFUE, zgodnie z interpretacją tego postanowienia dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), sąd pierwszej instancji orzekł, że „obywatel Unii Europejskiej w żadnych okolicznościach nie może być przedmiotem de facto wydalenia z terytorium Unii Europejskiej, [że] od tego zakazu nie ma żadnych wyjątków, włączając w to przypadki, gdy […] jego rodzice byli karani […] [, oraz że] wydana w niniejszej sprawie decyzja o wydaleniu jest wobec tego niezgodna z prawem, gdyż narusza prawa dziecka wynikające z art. 20 TFUE”.

18 Minister spraw wewnętrznych otrzymał pozwolenie na wniesienie apelacji do Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sądu drugiej instancji (wydział ds. imigracji i azylu), Zjednoczone Królestwo]. Podniósł, że uwzględniając skargę CS, sąd pierwszej instancji naruszył prawo, w szczególności w zakresie ustaleń dotyczących praw przysługujących jej dziecku na gruncie art. 20 TFUE, wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) oraz przysługujących jej samej praw pochodnych. Minister spraw wewnętrznych podniósł między innymi, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie wydaleniu CS do jej państwa pochodzenia, nawet w sytuacji gdyby owo wydalenie miało pozbawić jej dziecko, będące obywatelem Unii, możliwości skutecznego korzystania z istoty praw związanych z tym statusem.

19 W tych okolicznościach Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd drugiej instancji (wydział ds. imigracji i azylu)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo Unii, w szczególności art. 20 TFUE, sprzeciwia się wydaleniu przez państwo członkowskie z jego terytorium do państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, obywatela państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, który jest rodzicem i sprawuje faktyczną pieczę nad dzieckiem będącym obywatelem tego państwa członkowskiego (a w rezultacie obywatelem Unii), skutkiem czego dziecko będące obywatelem Unii zostałoby pozbawione możliwości rzeczywistego korzystania z istoty praw wynikających z posiadania przez niego obywatelstwa Unii?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi negatywnej, w jakich okolicznościach prawo Unii zezwala na tego rodzaju wydalenie?

3) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi negatywnej, w jakim zakresie, jeżeli w ogóle, art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38 są pomocne w udzieleniu odpowiedzi na pytanie drugie?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

20 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że postanowienie to stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującemu wydalanie z jego terytorium do państwa trzeciego obywatela tego państwa trzeciego, który został skazany za popełnienie przestępstwa o określonym ciężarze gatunkowym, w sytuacji gdy ów obywatel sprawuje faktyczną pieczę nad małoletnim dzieckiem, które posiada obywatelstwo tego państwa członkowskiego i przebywa w nim od chwili urodzenia, nie skorzystawszy z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli wskutek takiego wydalenia dziecko będzie musiało opuścić terytorium Unii, przez co zostanie ono pozbawione możliwości korzystania z istoty praw, które przysługują mu w związku z posiadaniem obywatelstwa Unii.

W przedmiocie postanowień prawa Unii dotyczących obywatelstwa Unii

21 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Beneficjenci”, dyrektywa stosuje się do wszystkich obywateli Unii, którzy „przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny”.

22 Wynika stąd, że wspomniana dyrektywa nie ma zastosowania w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdyż zainteresowany obywatel Unii nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada (zob. wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 39). Skoro więc obywatel Unii nie jest objęty pojęciem „beneficjenta” w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, w zakres tego pojęcia nie wchodzi również członek jego rodziny, ponieważ prawa przyznane przez tę dyrektywę członkom rodziny jej beneficjenta są nie ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, nabytymi z uwagi na posiadanie statusu członka rodziny beneficjenta (zob. wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 42; z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 55; a także z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 31).

23 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o art. 20 TFUE, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że sytuacja obywatela Unii, który – tak jak mające obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa dziecko CS – nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie może z tego jedynie powodu zostać

zrównana z sytuacją o charakterze czysto wewnętrznym, to jest niewykazującą żadnego związku z którąkolwiek z sytuacji przewidzianych w prawie Unii (zob. wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 46; z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 61; a także z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 43).

24 Jako obywatelowi państwa członkowskiego dziecku CS przysługuje bowiem, na gruncie art. 20 ust. 1 TFUE, status obywatela Unii, który powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w związku z czym owo dziecko może powoływać się, również w stosunku do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, na prawa związane z tym statusem (zob. wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 48; z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 63; a także z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 44).

25 Obywatelstwo Unii przyznaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i przepisach przyjętych w celu ich wykonania (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 października 2010 r., Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, pkt 29; z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja, C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 43).

26 Jak orzekł Trybunał w pkt 42 wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), art. 20 TFUE sprzeciwia się środkom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących im w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii.

27 Niemniej jednak postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają żadnych autonomicznych praw obywatelom państw trzecich (wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 66; z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 34).

28 Wszelkie prawa przyznane obywatelom państw trzecich przez postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii nie są bowiem ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi z praw przysługujących obywatelowi Unii. Cel i uzasadnienie rzeczonych praw pochodnych opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby w szczególności godzić w swobodę przemieszczania się obywatela Unii (wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 67, 68; a także z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 35).

29 W tym względzie Trybunał stwierdził już, że istnieją także sytuacje bardzo szczególne, w których – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny wspomnianego obywatela należy mimo wszystko przyznać prawo pobytu z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku zostałaby naruszona skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy byłby on w rzeczywistości zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, a tym samym zostałby pozbawiony możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw, jakie przysługują mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 43, 44; z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 66, 67; z dnia 8 listopada 2012 r., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 71; z dnia 8 maja 2013 r., Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 36; a także z dnia 10 października 2013 r., Alokpa i Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, pkt 32).

30 Opisane powyżej sytuacje charakteryzują się tym, że nawet jeżeli są one regulowane przepisami należącymi a priori do kompetencji państw członkowskich, a mianowicie przepisami dotyczącymi prawa wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich wykraczającego poza zakres stosowania przepisów prawa wtórnego, które pod pewnymi warunkami przewidują przyznanie takich praw, pozostają one w swoistym stosunku ze swobodą przemieszczania się i pobytu obywatela Unii, która to swoboda –

aby nie doszło do jej naruszenia – stoi na przeszkodzie temu, by rzeczonym obywatelom państw trzecich można było odmówić prawa wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa ów obywatel Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 72; z dnia 8 maja 2013, Ymeraga i in., C-87/12, EU:C:2013:291, pkt 37).

31 W rozpatrywanym przypadku dziecku CS, jako obywatelowi Unii, przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii, a każde ograniczenie tego prawa wchodzi w zakres stosowania prawa Unii.

32 Tymczasem ograniczenie praw związanych z posiadaniem statusu obywatela Unii mogące skutkować wydaleniem jego matki sprawującej nad nim faktyczną pieczę, powoduje, że dziecko może być w tych okolicznościach zmuszone do towarzyszenia jej, a w efekcie do opuszczenia wraz z nią terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość. W tym sensie wydalenie matki dziecka pozbawia je możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii.

33 Uznać więc należy, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym może skutkować pozbawieniem dziecka CS możliwości skutecznego korzystania z istoty praw, które przysługują mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii, wobec czego sytuacja ta wchodzi w zakres stosowania prawa Unii.

W przedmiocie możliwości wprowadzenia ograniczeń pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE

34 Rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że popełnienie przestępstwa stanowi okoliczność mogącą wyłączać daną sprawę z zakresu stosowania zasady sformułowanej przez Trybunał w wyroku z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Gdyby jednak Trybunał uznał, że owa zasada znajduje zastosowanie w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, powinna ona doznawać ograniczeń. Rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi w tym względzie, że decyzja o wydaleniu CS ze względu na popełnienie przez nią przestępstwa o określonym ciężarze gatunkowym została podjęta ze względów porządku publicznego, ponieważ jej zachowanie stanowi oczywiste zagrożenie dla prawnie uzasadnionego interesu tego państwa członkowskiego, a mianowicie poszanowania spójności społecznej i wartości obowiązujących w społeczeństwie. Rząd ten zwraca też uwagę, że w swoim wyroku oddalającym apelację CS od skazania jej na karę pozbawienia wolności Court of Appeal (England & Wales) (Criminal Division) [sąd apelacyjny dla Anglii i Walii (wydział karny), Zjednoczone Królestwo], odnotował ciężki charakter przestępstwa popełnionego przez zainteresowaną.

35 W tym kontekście rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi, że art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38 pozostawiają państwom członkowskim możliwość wydalenia z ich terytorium obywatela Unii, w szczególności w przypadku popełnienia przez niego przestępstwa. Tymczasem zakaz wprowadzania ograniczeń pochodnego prawa pobytu wynikającego bezpośrednio z art. 20 TFUE oraz stosowania środka wydaleniowego powoduje, że państwo członkowskie jest pozbawiane możliwości wydalenia obywatela państwa trzeciego uznanego winnym popełnienia przestępstwa, w sytuacji gdy ów obywatel jest rodzicem dziecka będącego obywatelem Unii i przebywającym w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada. W tych okolicznościach obywatelom państwa trzeciego mającym pochodne prawo pobytu przysługiwałby wyższy poziom ochrony przed wydaleniem z tego państwa członkowskiego niż obywatelom Unii. Z tego względu państwo członkowskie powinno mieć prawo do stosowania odstępstw od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE i wydalenia ze swojego terytorium takiego obywatela państwa trzeciego, który popełnił przestępstwo o określonym ciężarze gatunkowym, nawet jeśli będzie to oznaczać, że dane dziecko będzie musiało opuścić terytorium Unii, pod warunkiem jednak, że tego rodzaju decyzja będzie proporcjonalna i nie będzie naruszać praw podstawowych.

36 Należy zauważyć, że art. 20 TFUE nie wpływa na możliwość powoływania się przez państwa członkowskie na wyjątek związany zwłaszcza z utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Mimo to, z uwagi na to, sytuacja CS jest objęta zakresem stosowania prawa Unii, jej ocena powinna uwzględniać prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wyrażone w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), który to artykuł należy odczytywać w związku z obowiązkiem uwzględnienia nadrzędnego interesu dziecka, zapisanego w art. 24 ust. 2 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2009 r., Detiček, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, pkt 53, 54).

37 Należy też przypomnieć, że pojęcia „porządku publicznego" i „bezpieczeństwa publicznego", jako uzasadnienia odstępstwa od prawa pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin, należy interpretować ściśle, w związku z czym ich zakres nie może być ustalany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez jakiejkolwiek kontroli ze strony instytucji Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 18; z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, pkt 33; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 64, 65; z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 34; a także z dnia 7 czerwca 2007 r., Komisja/Niderlandy, C-50/06, EU:C:2007:325, pkt 42).

38 Trybunał orzekł w konsekwencji, że pojęcie „porządku publicznego" zakłada w każdym wypadku istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa.

39 Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego", z orzecznictwa Trybunału wynika, że odnosi się ono zarówno do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa członkowskiego, jak i do jego bezpieczeństwa zewnętrznego, i że w związku z tym zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 43, 44; a także z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 65, 66). Trybunał uznał też, że zwalczanie przestępczości związanej z obrotem środkami odurzającymi w zorganizowanej grupie przestępczej (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 45, 46) lub zwalczanie terroryzmu (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2002 r., Oteiza Olazabal, C-100/01, EU:C:2002:712, pkt 12, 35) mieszczą się w pojęciu „bezpieczeństwa publicznego".

40 W tym kontekście należy uznać, że w wypadku gdy podstawą decyzji o wydaleniu jest istnienie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego w związku z przestępstwem popełnionym przez obywatela państwa trzeciego sprawującego wyłączną pieczę nad dziećmi będącymi obywatelami Unii, tego rodzaju decyzja może być zgodna z prawem Unii.

41 Natomiast wniosku takiego nie można automatycznie wyciągać tylko w oparciu o karalność zainteresowanego. Do takiego wniosku sąd krajowy może w danym wypadku dojść tylko po przeprowadzeniu konkretnej oceny wszystkich aktualnych i stosownych okoliczności danego przypadku, dokonywanej z uwzględnieniem zasady proporcjonalności nadrzędnego interesu dziecka i praw podstawowych, których poszanowanie zapewnia Trybunał.

42 Ocena taka musi w szczególności uwzględniać osobiste zachowanie zainteresowanej osoby, okres i zgodność z prawem jej pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, charakter i wagę popełnionego przestępstwa, stopień zagrożenia dla społeczeństwa ze strony zainteresowanego, wiek danego dziecka oraz jego stan zdrowia, jak też jego sytuację rodzinną i ekonomiczną.

43 W rozpatrywanym przypadku sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z uregulowaniem rozpatrywanym w postępowaniu głównym minister spraw wewnętrznych jest zobowiązany do wydania decyzji o wydaleniu osoby będącej obywatelem państwa członkowskiego innego niż Zjednoczone Królestwo, która została uznana winną popełnienia przestępstwa i skazana na karę pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 12 miesięcy, chyba że wydanie owej decyzji „narusza[łoby] prawa skazanego przestępcy przysługujące mu na podstawie traktatów Unii".

44 Uregulowanie to, jak się wydaje, ustanawia systemowy i automatyczny związek między skazaniem danej osoby za przestępstwo a zastosowaniem wobec niej środka wydaleniowego, a w każdym razie ustanawia domniemanie, zgodnie z którym zainteresowana osoba powinna zostać wydalona ze Zjednoczonego Królestwa.

45 Jednakże, jak wynika z pkt 40–42 niniejszego wyroku, sama karalność CS nie może uzasadniać decyzji o jej wydaleniu, gdyż będzie ona skutkować pozbawieniem jej dziecka możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii.

46 Mając na względzie stwierdzenia poczynione w pkt 40 niniejszego wyroku, sąd odsyłający musi przede wszystkim ustalić, które elementy zachowania CS lub popełnionego przez nią przestępstwa stanowią rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa lub przyjmującego państwa członkowskiego, mogące uzasadniać, w trosce o ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, wydanie decyzji o wydaleniu jej ze Zjednoczonego Królestwa.

47 Sąd krajowy musi w tym względzie ocenić, z jednej strony, stopień zagrożenia, jaki niesie dla społeczeństwa przestępcze zachowanie CS, a z drugiej strony, ewentualny wpływ takiego zachowania na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne danego państwa członkowskiego.

48 Dokonując takiej oceny, sąd odsyłający musi też uwzględnić prawa podstawowe, których poszanowanie zapewnia Trybunał, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wyrażone w art. 7 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 52), a także przestrzegać zasady proporcjonalności.

49 W rozpatrywanym przypadku przy wyważaniu stosownych interesów należy również wziąć pod uwagę nadrzędny interes dziecka. Szczególną uwagę należy zwrócić na jego wiek, jego sytuację w danym państwie członkowskim oraz stopień zależności od rodzica (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 3 października 2014 r. w sprawie Jeunesse przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, § 118).

50 Mając na uwadze wszystkie przytoczone wyżej okoliczności, na zadane pytania należy odpowiedzieć, że wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, iż postanowienie to stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującemu wydalanie z jego terytorium do państwa trzeciego obywatela tego państwa trzeciego, który został skazany za popełnienie przestępstwa, w sytuacji gdy ów obywatel sprawuje faktyczną pieczę nad małoletnim dzieckiem, które posiada obywatelstwo tego państwa członkowskiego i przebywa w nim od chwili urodzenia, nie skorzystawszy z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli wskutek takiego wydalenia dziecko będzie musiało opuścić terytorium Unii, przez co zostanie ono pozbawione możliwości korzystania z istoty praw, które przysługują mu w związku z posiadaniem obywatelstwa Unii. W wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może jednak zastosować środek wydaleniowy, jeśli przemawia za tym osobiste zachowanie owego obywatela państwa trzeciego, przy czym zachowanie to musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych tego państwa członkowskiego, zaś decyzja o zastosowaniu tego środka musi zostać podjęta z uwzględnieniem poszczególnych wchodzących w grę interesów, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie kosztów

51 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż postanowienie to stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującemu wydalanie z jego terytorium do państwa trzeciego obywatela tego państwa trzeciego, który został skazany za popełnienie przestępstwa, w sytuacji gdy ów obywatel sprawuje faktyczną pieczę nad małoletnim dzieckiem, które posiada obywatelstwo tego państwa członkowskiego i przebywa w nim od chwili urodzenia, nie skorzystawszy z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli wskutek takiego wydalenia dziecko będzie musiało opuścić terytorium Unii, przez co zostanie ono pozbawione możliwości korzystania z istoty praw, które przysługują mu w związku z posiadaniem obywatelstwa Unii. W wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może jednak zastosować środek wydaleniowy, jeśli przemawia za tym osobiste zachowanie owego obywatela państwa trzeciego, przy czym zachowanie to musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych tego państwa członkowskiego, zaś decyzja o zastosowaniu tego środka musi zostać podjęta z uwzględnieniem poszczególnych wchodzących w grę interesów, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

Podpisy