

Magdalena Andrzejewska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

Głosa do wyroku Trybunału
Sprawiedliwości Unii Europejskiej
z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie
C – 378/12 Nnamdi Onuekwere
przeciwko Secretary of State for
the Home Demartment

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.029>

- 1. Artykuł 16 ust. 2 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, należy interpretować w ten sposób, że okresy odbywania kary pozbawienia wolności w przyjmującym państwie członkowskim przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który nabył prawo stałego pobytu w tym państwie członkowskim podczas tych okresów, nie mogą być brane pod uwagę dla celów nabycia przez tego obywatela państwa trzeciego prawa stałego pobytu w rozumieniu tego przepisu.**

2. Artykuł 16.ust. 2 i 3 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że okresy odbywania kary pozbawienia wolności w przyjmującym państwie członkowskim przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który nabył prawo stałego pobytu w tym państwie członkowskim podczas tych okresów, przerywają ciągłość pobytu.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie N. Onuekwere przeciwko Secretary of State for the Home Department zostało wydane w postępowaniu prejudycjalnym. Przedmiotem interpretacji był art. 16 ust. 2 i 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 (dalej: dyrektywa 2004/38/WE).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 prawo stałego pobytu przysługuje nie tylko obywatelom Unii Europejskiej, lecz także członkom ich rodzin, gdy sami „nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat”. W myśl ust. 3 art. 16 „Ciągłości pobytu nie naruszają przejściowe okresy nieobecności nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku lub dłuższe okresy nieobecności z powodu obowiązkowej służby wojskowej, lub okres nieobecności obejmujący 12 kolejnych miesięcy z ważnych powodów, na przykład ciąży i porodu, poważnej choroby, studiów, kształcenia zawodowego lub oddelegowania w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim”.

N. Onuekwere, obywatel Nigerii, będąc mężem obywatelki Unii Europejskiej, otrzymał w 2000 r. ważne przez pięć lat pozwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie. W tym czasie dwukrotnie został skazany na karę pozbawienia wolności za popełnianie przestępstw. Pierwszą z kar warunkowo zawieszono, druga natomiast została wykonana. W 2008 r. Nigeryjczyk ponownie popełnił prze-

stępstwo i ponownie został pozbawiony wolności. Gdy w 2010 r. złożył wniosek o wydanie karty stałego pobytu, First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) uznał, że nie przysługuje mu prawo stałego pobytu, a jedynie prawo pobytu w Wielkiej Brytanii. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) w Londynie, do którego N. Onuekwere odwołał się, z uwagi na konieczność obliczenia okresu pobytu skarżącego w Zjednoczonym Królestwie, popadł w wątpliwość: czy odbywanie kary pozbawienia wolności stanowi legalne zamieszkiwanie, które jest konieczne dla nabycia prawa stałego pobytu? Czy okresy odbywania kary pozbawienia wolności przerywają ciągłość pobytu? Takie też pytania skierował sąd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozstrzygnięcie ich w trybie prejudycjalnym.

W analizowanej sprawie opinię swoją przedłożył Rzecznik Generalny Yves Bot. Stwierdził on, że okres odbywania kary pozbawienia wolności nie może zostać zakwalifikowany jako „legalne zamieszkiwanie”, co powoduje, że nie można doliczyć go do pięcioletniego okresu wymaganego do nabycia prawa stałego pobytu. Zdaniem Rzecznika osoba, która ubiega się o prawo stałego pobytu i powołuje się na swoje poczucie przynależności do społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego powinna szanować prawa i wartości tego społeczeństwa. Co więcej, zezwalając na stały pobyt obywatelowi państwa trzeciego, należy brać pod uwagę nie tylko to, czy i jak długo przebywał on w państwie przyjmującym, lecz przede wszystkim, w jaki sposób zintegrował się z przyjmującym go społeczeństwem, jaka jest jakość jego pobytu w państwie członkowskim. Jak słusznie zauważa Rzecznik Generalny, „przedstawiona przez N. Onuekwere teza sprowadza się [...] do uznania, że im cięższa kara, a zatem im dłuższy okres pozbawienia wolności, tym bardziej skazana osoba jest zintegrowana ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego”¹.

Rzecznik Generalny stanowczo opowiedział się również za tym, że odbywanie kary pozbawienia wolności przerywa ciągłość do-

¹ Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota przedstawiona 3 października 2013 r. Sprawa C-378/12 Nnamdi Onuekwere przeciwko Secretary of State for the Home Department, pkt 51.

tychczasowego legalnego pobytu, bowiem okres przebywania w zakładzie karnym narusza wymóg ciągłości integracji, uniemożliwia systematyczne podtrzymywanie więzi rodzinnych, społecznych i zawodowych. W swojej opinii Rzecznik wskazał, że przykłady wyjątków niewpływających na ciągłość pobytu przewidziane w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, nie osłabiają woli integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego, a poza tym wiążą się z czasowym opuszczeniem terytorium państwa członkowskiego. Natomiast odbywanie kary pozbawienia wolności (w warunkach recydywy) nie jest ani przejawem, oczekiwanej przez prawodawcę unijnego, integracji, ani nie powoduje konieczności opuszczenia terytorium państwa przyjmującego, dlatego też, zdaniem Rzecznika, okres legalnego i nieprzerwanego pobytu w państwie członkowskim Unii, po odbyciu kary pozbawienia wolności, powinien biec od początku.

Wnioski przedstawione przez Rzecznika Generalnego podzielił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Odpowiadając na pytania, Trybunał słusznie stwierdził, że okresy odbywania kary pozbawienia wolności nie mogą być uwzględniane dla celów nabycia prawa stałego pobytu, ponieważ nie wynika to ani z brzmienia, ani z celu art. 16 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał wskazał szereg warunków, które musi spełnić obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii Europejskiej, aby nabyć prawo stałego pobytu. Do warunków tych należy: 1) zamieszkiwanie wraz z obywatelem Unii; 2) legalnie i 3) w sposób nieprzerwany w przyjmującym państwie członkowskim przez okres pięciu lat.

Pierwsza przesłanka wiąże się bezpośrednio z celem, dla którego przyjęto dyrektywę 2004/38/WE. Rozszerzyła ona bowiem pojęcie „swobody przepływu osób” na wszystkich migrujących obywateli Unii Europejskiej oraz umożliwiła realizację postulatu łączenia rodzin². Wolność przepływu osób, którą postulował już Denis de Rou-

² I. Boruta, *Swoboda przepływu osób (obywateli Unii)*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. II-71-II-82.

gemont w swoim Manifeście dla Europejczyków³, jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości interpretowana stosunkowo liberalnie. Potwierdza to chociażby wyrok w sprawie *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)* przeciwko państwu belgijskiemu, w którym Trybunał stanął na stanowisku, że obywatel państwa trzeciego będący współmałżonkiem obywatela Unii nie może być zawrócony na granicy tylko dlatego, że nie posiada dowodu tożsamości czy wizy, jeżeli jest w stanie udowodnić swoją tożsamość i związek małżeński⁴.

W glosowanym wyroku Trybunał podkreślił, że obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii Europejskiej musi zamieszkiwać „wraz z” tym obywatelem, a odbywając karę pozbawienia wolności zainteresowany nie może się z tego obowiązku wywiązać. Nie można też przyjąć, że warunek wspólnego zamieszkiwania realizuje się wyłącznie przez pobyt rodziny w tym samym czasie w przyjmującym państwie członkowskim, nawet jeżeli przebywaliby w tym samym mieście. Byłoby to sprzeczne z ideą dyrektywy 2004/38/WE. Jak podkreślił Trybunał, członkowie rodziny powinni obywatelowi Unii towarzyszyć, a towarzyszem jest ten, kto „jest przy kimś obecny, spędza z nim czas, dzieli wspólny los”⁵. W tym kontekście nie można osoby, która odbywa karę pozbawienia wolności nazwać towarzyszem obywatela Unii. Nie może ona bowiem być na co dzień, fizycznie obecna wśród członków swojej rodziny, a także nie jest w stanie w pełni realizować pełnionej przez siebie funkcji rodzinnej, np. pozbawiona jest możliwości zarabkowania czy zajmowania się domem. Jak zauważa Rzecznik Generalny, współzamieszkiwanie pod jednym dachem nie musi być stałe⁶. Jednakże pobyt w zakładzie karnym utrudnia,

³ M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2013, s. 13.

⁴ Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)* przeciwko państwu belgijskiemu (C-459/99), pkt. 61.

⁵ hasło: towarzysz, w: *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*, oprac. L. Drabik, E. Sobol, Warszawa 2006, s. 797.

⁶ Opinia Rzecznika Generalnego Yves'a Bota przedstawiona 3 października 2013 r. Sprawa C-378/12 *Nnamdi Onuekwere* przeciwko *Secretary of State for the Home Department*, pkt 41.

a czasem wręcz uniemożliwia kontakt więźnia z bliskimi, co może osłabiać poziom relacji pomiędzy nimi. Niewątpliwe odbywanie kary pozbawienia wolności tamuje podtrzymywanie więzi nie tylko rodzinnych, ale i społecznych przez co nie sposób mówić o okresie nieprzerwanego zamieszkiwania „wraz z” obywatelem Unii.

Wymóg legalnego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim zdaniem Trybunału Europejskiego należy rozumieć jako pobyt zgodny z warunkami przewidzianymi przede wszystkim w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE⁷. Przepis ten wskazuje przesłanki, jakie musi spełnić obywatel Unii Europejskiej, aby móc legitymować się prawem pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Na podstawie ust. 2 tego artykułu prawo pobytu rozciąga się także na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, jeżeli towarzyszą lub dołączają do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim. N. Onuekwere w czasie odbywania kary pozbawienia wolności nie był członkiem rodziny obywatela Unii w rozumieniu wskazanej wyżej normy prawnej. Nie był osobą, która towarzyszyła lub dołączyła do obywatelki Unii. Zatem pomimo tego, że posiadał prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie, co mogłoby świadczyć o tym, że jego pobyt (nawet w więzieniu) jest legalny, to jednak okresy, w których odbywał karę pozbawienia wolności nie mogą być uznane za legalne zamieszkanie dla celów związanych z nabyciem prawa stałego pobytu na mocy art. 16 dyrektywy 2004/38/WE.

Uznanie pobytu w więzieniu za pobyt niezgodny z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE wydaje się słuszne z tego względu, że osoba odbywająca karę pozbawienia wolności nie może *de facto* być obecna przy swojej rodzinie. Nie towarzyszy jej w życiu codziennym, przecząc tym samym postulatowi łączenia rodzin. Nie realizuje zatem celu, dla którego dyrektywa została ustanowiona i dla którego obywatele państwa trzeciego będących członkami rodziny obywatela Unii wyposażyć się w prawo stałego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

⁷ Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w połączonych sprawach Tomasz Ziółkowski i Barbara Szeja i inni przeciwko Berlin Land (C-424 i 425/10), pkt 46.

Wątpliwości nie powinna budzić druga teza wyroku, a zarazem ostatnia przesłanka, która musi zostać spełniona, aby osoba niebędąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej uzyskała prawo stałego pobytu. Pobyt w przyjmującym państwie członkowskim musi być nieprzerwany, a okresy odbywania kary pozbawienia wolności, jak stwierdził Trybunał, przerywają tę ciągłość. Pomimo tego, że prawodawca wspólnotowy w art. 16 ust. 3 posłużył się zwrotem „na przykład” świadczącym o tym, że katalog okoliczności nienaruszających ciągłości pobytu, jest katalogiem otwartym, to jednak nie można poszerzyć go o okres odbywania kary pozbawienia wolności. Byłoby to sprzeczne z intencją dyrektywy 2004/38/WE oraz naruszałoby margines swobody, jakim dysponuje państwo. Państwo nie może być zobligowane do udzielania zgody na stały pobyt każdemu, a zwłaszcza tym osobom, które nie wykazują woli integracji ze społeczeństwem ich przyjmującym oraz nie okazują szacunku dla praw i wartości w tym społeczeństwie ustanowionych. Wydaje się, że katalog zawarty w art. 16 ust. 3 mogłyby poszerzyć jedynie ważne okoliczności zdrowotne, rodzinne lub zawodowe.

Należy również zauważyć, że państwa członkowskie, aby zapobiec naruszeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego, mogą ograniczyć prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu (również stałego pobytu) na swoim terytorium, powołując się na klauzulę porządku, bezpieczeństwa bądź zdrowia publicznego⁸. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Europejskiego w sprawie Yvonne van Duyn przeciwko Home Office okoliczności usprawiedliwiające powołanie się na klauzulę porządku publicznego mogą różnić się w poszczególnych państwach i zmieniać się z upływem czasu. W wyroku tym Trybunał podkreślił także konieczność pozostawienia władzom krajowym marginesu swobody przy określaniu takich okoliczności⁹. Na przestrzeni lat Trybunał Europejski sformułował następujące wymogi, jakie

⁸ Zob. I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 272–282.

⁹ Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie Yvonne van Duyn przeciwko Home Office (C-41/74), pkt 18.

muszą spełniać regulacje krajowe: nie mogą prowadzić do dyskryminacji osób przyjeżdżających, powinny być uzasadnione tak zwanymi wymogami imperatywnymi interesu publicznego¹⁰, a wprowadzane ograniczenia muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu¹¹. Państwo przyjmujące nie może różnicować obywateli, co potwierdza wyrok w sprawie Adoui i Cornuaille przeciwko państwu belgijskiemu, w którym Trybunał stwierdził, że skoro prostytutka nie była w Belgii penalizowana, to obywatelki francuskie pracując jako prostytutki nie mogą zostać wydalone z Belgii z powodu zagrożenia porządkowi publicznemu¹². Jedynym powodem wydalenia z państwa przyjmującego nie może być też przeszłość kryminalna, chyba że obecne zachowanie danej osoby może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego¹³. Ponadto pojęcie „porządku publicznego”, jak wielokrotnie podkreślano w judykaturze Trybunału Europejskiego, musi być interpretowane ściśle¹⁴.

Unia Europejska poprzez wprowadzenie strefy Schengen, rozwijanie swobód europejskich czy harmonizację prawa dąży do zacieśnienia więzi między Europejczykami¹⁵. Taki też był cel dyrektywy 2004/38/WE. Rozszerzając zakres podmiotowy swobody przepływu osób, realizując postulat łączenia rodzin i wreszcie regulując nabywanie prawa stałego pobytu przez obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii, dyrektywa ta nie wprowadziła nakazu przyznawania karty stałego pobytu każ-

¹⁰ Ang. *imperative reasons relating to the public interest*, niem. *zwingende Gründe des Allgemeininteresses*.

¹¹ Por. wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie Yvonne van Duyn przeciwko Home Office (C-41/74), pkt. 5–7.

¹² Wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w połączonych sprawach Rezguia Adoui przeciwko państwu belgijskiemu i ville de Liège i Dominique Cornuaille przeciwko państwu belgijskiemu (C-115 i 116/81), s. 7.

¹³ Wyrok z dnia 27 października 1977 r. w sprawie Régina przeciwko Pierre Bouchereau (C-30/77), pkt 28.

¹⁴ Zob. np. wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie Reinhard Gerhardt przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori de Milano (C-55/94), pkt 39.

¹⁵ Szerzej o Ojczyźnie Europie: J. Justyński, *Geneza koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej*, w: *Pozycja obywatela w Unii Europejskiej i jego uprawnienia*, red. J. Justyński, J. Maliszewska-Nienartowicz, Toruń 2003.

demu, kto będzie się o nią ubiegał. Przesłanki nabycia tego prawa zostały ściśle określone. Interpretując tę dyrektywę nie można jednak zapominać o motywach, jakie doprowadziły do jej przyjęcia, ponieważ *benignius leges interpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur*¹⁶. Odbywanie kary pozbawienia wolności nie tyle jest niezgodne z dyrektywą 2004/38/WE, co wręcz przeczy jej celowi. Jak już wspomniano, u podstaw jej przyjęcia legł postulat łączenia rodziny, a więc zacieśniania relacji pomiędzy jej członkami. Natomiast przebywanie w zakładzie karnym powoduje, że rodzina jest rozłączona, nie zaś połączona, a więzi pomiędzy jej członkami zamiast się umacniać – słabną.

Glosowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi nie tylko pomocną dla sądów krajowych wykładnię prawa unijnego, ale przede wszystkim zwraca uwagę na wartości reprezentowane przez Unię Europejską, na cele, które unijny prawodawca chce osiągnąć, a także na motywy, jakimi się kieruje tworząc prawo. Na omawiane rozstrzygnięcie Trybunału powołano się już w wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *Secretary of State for the Home Department przeciwko M.G.*, w którym Trybunał stanął na stanowisku, że odbywanie kary pozbawienia wolności przerywa ciągłość pobytu wymaganą do tego, aby skorzystać z najwyższego poziomu ochrony przed wydaleniem z przyjmującego państwa członkowskiego¹⁷.

¹⁶ Ustawy powinny być interpretowane dla zachowania ich ducha.

¹⁷ Wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *Secretary of State for the Home Department przeciwko M.G.* (C-400/12), pkt 31.

