



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 11 września 2014 r.¹

Sprawa C-373/13

H.T.
przeciwko
Land Baden-Württemberg

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Azyl i imigracja — Uregulowania w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców oraz zawartości przyznawanej ochrony — Cofnięcie zezwolenia na pobyt na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83/WE — Przesłanki — Pojęcie ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego — Udział uznanego uchodźcy w działaniach organizacji terrorystycznej

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg [sąd administracyjny kraju związkowego Badenia-Wirtembergia (Niemcy)] dotyczy szeregu delikatnych i złożonych kwestii. Sąd odsyłający zmierza do uzyskania wytycznych co do wykładni art. 21 i art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji². Stawia pytanie, czy przepisy te mają zastosowanie w przypadku, gdy właściwe organy państwa członkowskiego wydają osobę, której nadano status uchodźcy na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji, jednocześnie cofając jej zezwolenie na pobyt, a jeżeli tak, to w jaki sposób należy je stosować. Czy w sytuacji gdy zainteresowany uchodźca otrzymuje mimo wszystko zgodę na pozostanie na terytorium danego państwa członkowskiego, fakt, że nie posiada on już zezwolenia na pobyt, a zatem w świetle prawa krajowego nie jest uprawniony (w większym lub mniejszym zakresie) do korzystania z określonych świadczeń, takich jak dostęp do zatrudnienia, jest zgodny z prawem Unii? W przypadku gdy osoba ta została wydalona z powodu naruszenia prawa krajowego poprzez wspieranie organizacji terrorystycznej, jakie czynniki należy brać pod uwagę, aby uznać, że ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego przemawiają za cofnięciem takiej osobie zezwolenia na pobyt?

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako os[ób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96, zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikacji”). Dyrektywa ta została uchylona i zastąpiona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz.U. L 337, s. 9). Drugi z tych aktów wszedł w życie z dniem 21 grudnia 2013 r., zob. przypis 104 poniżej. Istotę art. 21 i art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji przedstawiłam w pkt 23 i 24 poniżej.

Prawo międzynarodowe

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców

2. Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców³ opiera się na Powszechnej deklaracji praw człowieka, która przyznaje osobom prawo do ubiegania się o azyl w razie prześladowania w innych krajach. Stosownie do art. 1A ust. 2 akapit pierwszy konwencji genewskiej termin „uchodźca” stosuje się do osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa”.

3. Oprócz tego, że konwencja genewska zawiera postanowienia umożliwiające nadawanie statusu uchodźcy, jest ona także źródłem praw i obowiązków. W związku z tym art. 2 konwencji stanowi, że każdy uchodźca ma – w stosunku do państwa, w którym się znajduje – obowiązki, które obejmują w szczególności przestrzeganie praw i przepisów, a także środków podjętych w celu utrzymania porządku publicznego.

4. W konwencji genewskiej określono szereg praw minimalnych przysługujących osobie, która kwalifikuje się jako uchodźca. Umawiające się państwa przyznają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach prawo do: (i) wykonywania pracy najemnej⁴; (ii) takiego samego traktowania, jakie przyznają własnym obywatelom w odniesieniu do wynagrodzeń za pracę (łącznie z dodatkiem rodzinnym) i ubezpieczeń społecznych⁵; (iii) wyboru miejsca stałego zamieszkania i do swobodnego poruszania się w granicach ich terytorium, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach⁶.

5. Na mocy art. 32 (zatytułowanego „Wydalenie”) zakazuje się umawiającym się państwom wydalenia uchodźcy, legalnie przebywającego na ich terytoriach, z innych powodów niż bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny. Wydalenie takiego uchodźcy może nastąpić jedynie na podstawie decyzji podjętej zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą. Uchodźcy należy umożliwić zakwestionowanie decyzji o wydaleniu poprzez przedstawienie dowodów lub złożenie odwołania od takiej decyzji, chyba że przemawiają przeciwko temu ważne powody bezpieczeństwa państwowego. W oczekiwaniu na wykonanie decyzji o wydaleniu umawiające się państwa muszą przyznać takiemu uchodźcy rozsądny okres na staranie o legalne przyjęcie w innym państwie. Umawiające się państwa zachowują prawo stosowania w tym okresie takich środków, jakie uznają za niezbędne.

6. Konwencja nie zawiera żadnego postanowienia wyraźnie regulującego kwestię cofnięcia statusu uchodźcy⁷.

7. Jedną z podstawowych zasad, które leżą u podstaw konwencji genewskiej jest zasada non-refoulement. W myśl tej zasady żadne umawiające się państwo nie wydali lub nie zawróci [odeśle] (*refouler*) w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy

3 — Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*United Nations Treaty Series*, tom 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Postanowienia konwencji uzupełniono Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. Do konwencji i protokołu będą odnosić się łącznie jako do „konwencji genewskiej”.

4 — Artykuł 17.

5 — Artykuł 24.

6 — Artykuł 26.

7 — Można jednak uznać, że możliwość ta w sposób dorozumiany wynika z zestawienia (na przykład) definicji z art. 1A i art. 1C (warunki, w których konwencja przestaje obowiązywać) lub z art. 1A i 1F (wyłączenie spod jej stosowania osób, które popełniły zbrodnie wojenne itp.), jeżeli status uchodźcy nadano, zanim na światło dzienne wyszły zdarzenia uzasadniające wyłączenie na mocy art. 1F.

społecznej lub przekonania polityczne⁸. Jednakże uchodźca nie może powoływać się na dobrodziejstwa zasady non-refoulement w sytuacji, gdy istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje lub gdy został on skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie, wskutek czego stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa⁹.

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

8. Artykuł 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰ zakazuje tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania albo karania. Artykuł 8 chroni prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego osoby. W art. 1 protokołu nr 7 do EKPC określono pewne gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców, w tym prawo cudzoziemca do przedstawienia racji przeciwko wydaleni, prawo do rozpatrzenia jego sprawy oraz prawo do bycia reprezentowanym dla tych celów¹¹.

Prawo Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

9. Zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania wskazany w art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹² odpowiada art. 3 EKPC. Artykuł 7 karty stanowi: „[k]ażdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”. Prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zagwarantowane jest w art. 18 karty. Na mocy art. 19 zapewnia się ochronę przed usunięciem, wydalaniem lub ekstradycją. Nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu¹³. Artykuł 52 ust. 1 stanowi, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności. Ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Artykuł 52 ust. 3 stanowi, że prawa uznane w karcie należy interpretować zgodnie z odpowiednimi prawami gwarantowanymi na mocy EKPC.

Dorobek prawny Schengen

10. Strefa Schengen opiera się na układzie z Schengen z 1985 r.¹⁴, na mocy którego państwa sygnatariusze postanowiły znieść wszystkie granice wewnętrzne i ustanowić wspólną granicę zewnętrzną. W strefie Schengen zastosowanie mają wspólne zasady i procedury dotyczące wiz krótkoterminowych, wniosków o udzielenie azylu i kontroli granicznych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen¹⁵ „cudzoziemiec” oznacza każdą osobę inną

8 — Artykuł 33 ust. 1.

9 — Artykuł 33 ust. 2.

10 — Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

11 — W myśl art. 15 ust. 2 EKPC prawa, od których przestrzegania nie można się uchylić, obejmują prawo do życia (art. 2), zakaz tortur, niewolnictwa i pracy przymusowej (odpowiednio art. 3 i 4) oraz zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7); zob. pkt 17 poniżej.

12 — Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”).

13 — Artykuł 19 ust. 2.

14 — Dorobek prawny Schengen – Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 13).

15 — Konwencja z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19).

niż obywatel państwa członkowskiego. Artykuł 5 ust. 1 stanowi, że w sytuacji gdy spełnione są określone warunki, cudzoziemcom można zezwolić na wjazd na terytoria umawiających się stron na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Na podstawie art. 21 cudzoziemcy, legitymujący się ważnym dokumentem pobytowym, wydanym przez jedną z umawiających się stron, mogą swobodnie przemieszczać się przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy na terytoriach innych umawiających się stron, pod warunkiem że spełniają oni warunki określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c) i e)¹⁶.

Środki ograniczające skierowane przeciwko osobom i podmiotom uczestniczącym w aktach terrorystycznych

11. Unia Europejska po raz pierwszy przyjęła środki ograniczające skierowane przeciwko osobom i podmiotom uczestniczącym w aktach terrorystycznych w grudniu 2001 r., w następstwie ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w szczególności na World Trade Centre w Nowym Jorku w dniu 11 września tego roku. Unia sporządziła wykaz w celu wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 (2001), przyjętej na mocy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. W tym celu Rada przyjęła wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB¹⁷ i rozporządzenie nr 2580/2001¹⁸. W pierwszym z tych dokumentów określono kryteria umieszczania w wykazie osób, grup lub podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych oraz wskazano działania uznawane za akty terrorystyczne. Na mocy drugiego z tych dokumentów wprowadzono szczególne środki ograniczające dotyczące niektórych osób i podmiotów, mające na celu zwalczanie terroryzmu.

Wspólny europejski system azylowy i dyrektywa w sprawie kwalifikacji

12. Wspólny europejski system azylowy (zwany dalej „CEAS”) został stworzony w celu wykonania konwencji genewskiej¹⁹. Środki przyjęte dla celów CEAS nie naruszają praw podstawowych i są zgodne z zasadami uznanymi w karcie²⁰. W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania tych środków państwa członkowskie są związane zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, których są stronami²¹. Celem CEAS jest harmonizacja ram prawnych

16 — Zobacz ponadto art. 5 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. (Dz.U. L 295, s. 1).

17 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 93) (zwane dalej „wspólnym stanowiskiem 2001/931”). Załącznik do wspólnego stanowiska 2001/931 został ostatnio zmieniony decyzją Rady 2014/72/WPZiB (Dz.U. L 40, s. 56); w pkt 16 zmienionego wykazu widnieje Partiya Karkerên Kurdistan (Partia Pracujących Kurdystanu) (zwana dalej „PKK”).

18 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 70 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 18, t. 1, s. 207). Wykaz ów został uznany za niezgodny z prawem w postępowaniu dotyczącym PKK, głównie z tego względu, że Rada nie przedstawiła pełnego uzasadnienia; zob. wyrok PKK/Rada, T-229/09, EU:T:2008:87; zob. ponadto wyrok E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 38. W następstwie tych wyroków Rada wydała nowe rozporządzenia w celu skorygowania stwierdzonych uchybień: zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 501/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r. wykonujące art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu i uchylające decyzję 2009/62/WE (Dz.U. L 151, s. 14), w którym w zmienionym wykazie widnieje PKK (w pkt 17).

19 — Zobacz motywy 2 i 3.

20 — Zobacz motyw 10.

21 — Zobacz motyw 11.

obowiązujących w państwach członkowskich w oparciu o wspólne minimalne normy. Istotą minimalnych norm jest to, że państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzania lub utrzymywania korzystniejszych przepisów²². Wprowadzenie CEAS wiązało się z przyjęciem szeregu środków²³. W 2013 r., w następstwie przeglądu CEAS, przyjęto nowe uregulowania²⁴.

13. Dyrektywa w sprawie kwalifikacji służy określeniu minimalnych norm i wspólnych dla wszystkich państw członkowskich kryteriów w zakresie uznawania uchodźców i innych osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej; istoty statusu uchodźcy lub uprawnień z nim związanych; a także sprawiedliwej i efektywnej procedury azylowej²⁵. Po ustaleniu, że dana osoba jest uchodźcą, formalne uznanie tego statusu jest aktem deklaratoryjnym²⁶.

14. Istotne są następujące motywy:

„(22) Działania sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały wymienione w Preambule i artykułach 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych i są, między innymi, zawarte w Rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych odnoszącej się do środków w zakresie zwalczania [zwalczania] terroryzmu, które deklarują, że »działania, metody i praktyki terroryzmu są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych« i że »świadome finansowanie, planowanie oraz inicjowanie działań terrorystycznych jest także sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych [Działania sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały wymienione w preambule oraz w art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych i są między innymi odzwierciedlone w rezolucjach Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących środków zwalczania terroryzmu, w których stwierdza się, że »działania, metody i praktyki terrorystyczne są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych« i że »świadome finansowanie, planowanie oraz stymulowanie działań terrorystycznych jest także sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych«]«.

[...]

(28) Pojęcie bezpieczeństwa krajowego i porządku publicznego obejmuje także przypadki, w których obywatel państwa trzeciego należy do stowarzyszenia wspierającego międzynarodowy terroryzm lub wspiera takie stowarzyszenie [Pojęcie bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego dotyczy także przypadków, w których obywatel państwa trzeciego należy do ugrupowania wspierającego międzynarodowy terroryzm lub sam takie ugrupowanie wspiera].

[...]

(30) W granicach określonych przez międzynarodowe zobowiązania, państwa członkowskie mogą określić, iż przyznawanie świadczeń w zakresie dostępu do zatrudnienia, opieki społecznej, ochrony zdrowia oraz dostępu do ułatwień integracyjnych wymagają wydania uprzedniego zezwolenia na pobyt [W granicach określonych przez zobowiązania międzynarodowe państwa

22 — Zobacz motyw 8.

23 — Oryginalne środki CEAS obejmują dyrektywę Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. L 31, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 101, zwaną dalej „dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania”). Akt ten stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie azylu na granicy lub na terytorium państwa członkowskiego, tak długo jak posiadają zgodę na pozostanie na jego terytorium jako osoby ubiegające się o azyl. Zobacz następnie dyrektywę Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy (Dz.U. L 326, s. 13, zwaną dalej „dyrektywą w sprawie procedur”), która ma zastosowanie do wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożonych na terytorium Unii.

24 — Nie wymieniłam wszystkich środków wchodzących w skład CEAS, ponieważ nie są one istotne w niniejszej sprawie. Z tych samych względów nie będę też wymieniać zmian legislacyjnych dotyczących tych środków.

25 — Zobacz motywy 1–4, 6, 7, 8, 10, 11 i 17.

26 — Motyw 14; zob. pkt 15 poniżej.

członkowskie mogą postanowić, że przyznanie świadczeń dotyczących dostępu do zatrudnienia, opieki społecznej, opieki zdrowotnej oraz dostępu do ułatwień integracyjnych wymaga uprzedniego wydania zezwolenia na pobyt].

[...]”.

15. Na wzór definicji określonej w art. 1A ust. 2 konwencji genewskiej uchodźca oznacza „obywatela państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej znajduje się poza krajem, którego jest obywatelem, i jest niezdolny do wykorzystania bądź, ze względu na taką obawę, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa, lub bezpaństwowca, który, będąc poza państwem poprzedniego miejsca stałego pobytu, z takich samych powodów, jak wskazano powyżej, jest niezdolny do powrotu lub – posiadając taką obawę – nie chce wrócić do niego, i do którego art. 12 nie ma zastosowania [obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub bezpaństwowca, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa i do którego nie ma zastosowania art. 12]”²⁷. Status uchodźcy oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca za uchodźcę²⁸. Zezwolenie na pobyt oznacza „zezwolenie lub upoważnienie wydane przez władze [organy] państwa członkowskiego, w formie przewidzianej przez ustawodawstwo tego państwa [prawem tego państwa], pozwalające obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi na przebywanie na jego terytorium”²⁹.

16. Osoba, która spełnia warunki określone w rozdziale II dyrektywy w sprawie kwalifikacji dotyczące oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, może zostać zakwalifikowana jako uchodźca, jeżeli jest w stanie wykazać, że doświadczyła aktów prześladowania w rozumieniu art. 9 albo że ma uzasadnione podstawy, aby prześladowania się obawiać.

17. Owe akty prześladowania muszą być na tyle poważne ze względu na swoją istotę, by stanowić poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, w szczególności praw, od których przestrzegania nie można się uchylić (określonych w art. 15 ust. 2 EKPC) lub być kumulacją różnych działań, w tym takich naruszeń praw człowieka, które są wystarczająco poważne, aby stanowiły takie naruszenie podstawowych praw człowieka³⁰. Akty prześladowania mogą przybierać między innymi formę aktów przemocy fizycznej lub psychicznej³¹. Między powodami określonymi w art. 10 i aktami prześladowania określonymi w art. 9 dyrektywy w sprawie kwalifikacji musi istnieć związek³².

18. Powody prześladowania wymienione w art. 10 obejmują pojęcia rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej i przekonań politycznych.

19. W art. 11 wskazano okoliczności warunkujące utratę statusu uchodźcy. Okoliczności te obejmują, w taki czy inny sposób, ponowne uzyskanie przez uchodźcę ochrony państwa, którego jest obywatelem lub państwa poprzedniego miejsca zwykłego pobytu lub uzyskanie przez uchodźcę ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjął. Dlatego na przykład, w sytuacji gdy uchodźca: (i) dobrowolnie zwrócił się ponownie o ochronę do państwa, którego jest obywatelem; lub (ii) dobrowolnie ponownie przyjął obywatelstwo, które wcześniej utracił; lub (iii) przyjął nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony

27 — Artykuł 2 lit. c). Odnośnie do zakresu wyłączenia w art. 12 zob. pkt 19 poniżej.

28 — Artykuł 2 lit. d).

29 — Artykuł 2 lit. j).

30 — Artykuł 9 ust. 1.

31 — Artykuł 9 ust. 2.

32 — Artykuł 9 ust. 3.

państwa, którego obywatelstwo przyjął; lub (iv) ponownie zamieszkał w państwie, które opuścił; lub (v) w sytuacji gdy z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę, nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swojego obywatelstwa; lub (vi) będąc bezpaństwowcem, może powrócić do państwa poprzedniego miejsca zwykłego pobytu ze względu na ustanie okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę.

20. Dyrektywa w sprawie kwalifikacji nie znajduje zastosowania do uchodźców, którzy spełniają warunki określone w art. 12. Dla celów niniejszej opinii istotne jest wyłączenie z art. 12 ust. 2, mianowicie sytuacja, gdy istnieją poważne podstawy, by sądzić, że zainteresowana osoba dokonała: zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do takich zbrodni³³; popełniła poza państwem, które ją przyjęło, poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym, zanim została przyjęta jako uchodźca, czyli zanim wydano jej zezwolenie na pobyt na podstawie nadanego statusu uchodźcy; w tym kontekście szczególnie okrutne czyny, nawet jeśli były popełnione z rzekomo politycznych pobudek, można zakwalifikować jako poważne zbrodnie o charakterze niepolitycznym³⁴; lub czyny sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych³⁵.

21. Państwa członkowskie mogą cofnąć, pozbawić lub odmówić przedłużenia ważności statusu uchodźcy w razie wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 14. W szczególności mogą one tego dokonać na mocy art. 14 ust. 4, jeżeli istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa³⁶, lub jeżeli dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego³⁷.

22. W rozdziale VII dyrektywy w sprawie kwalifikacji określono zakres ochrony międzynarodowej. Przepisy tego rozdziału pozostają bez uszczerbku dla praw określonych w konwencji genewskiej³⁸. O ile nie określono inaczej, mają one zastosowanie zarówno do uchodźców, jak i do osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej³⁹. Artykuł 20 ust. 6 stanowi: „[w] granicach określonych przez konwencję genewską państwa członkowskie mogą ograniczyć świadczenia przewidziane w niniejszym rozdziale przyznawane uchodźcy, któremu status uchodźcy został przyznany na podstawie działań podejmowanych wyłącznie, lub w głównej mierze, w celu stworzenia warunków koniecznych do tego, aby zostać uznany za uchodźcę”⁴⁰. Żaden inny przepis generalnie nie zezwala państwom członkowskim na ograniczanie świadczeń przyznanych na mocy rozdziału VII.

23. W art. 21 ust. 1 na państwa członkowskie nakłada się wymóg przestrzegania zasady non-refoulement zgodnie z ich zobowiązaniami międzynarodowymi. Artykuł 21 ust. 2 stanowi, że jeżeli zobowiązania międzynarodowe tego nie zabraniają, „państwa członkowskie mogą wydalić uchodźcę, bez względu na to, czy został on uznany w sposób formalny za uchodźcę [państwa członkowskie mogą odesłać uchodźcę, bez względu na to, czy jego status został formalnie uznany], jeżeli: a) istnieją uzasadnione podstawy do uznania go za zagrażającego bezpieczeństwu państwa członkowskiego, w którym się znajduje [istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywał]; lub b) został skazany w drodze prawomocnego wyroku sądowego za szczególnie poważne przestępstwo, stanowiące

33 — Artykuł 12 ust. 2 lit. a).

34 — Artykuł 12 ust. 2 lit. b).

35 — Artykuł 12 ust. 2 lit. c).

36 — Artykuł 14 ust. 4 lit. a).

37 — Artykuł 14 ust. 4 lit. b). Państwa członkowskie mogą postanowić, że nie nadadzą statusu danemu uchodźcy, w przypadku gdy decyzja na mocy art. 14 ust. 4 jeszcze nie zapadła (art. 14 ust. 5). Zobacz ponadto rozdział IV dyrektywy w sprawie procedur dotyczących cofania statusu uchodźcy.

38 — Artykuł 20 ust. 1.

39 — Artykuł 20 ust. 2.

40 — Podobny przepis dotyczący osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej zawiera art. 20 ust. 7.

niebezpieczeństwo dla społeczności w tym państwie członkowskim [dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego]”. Zgodnie z art. 21 ust. 3 „[p]aństwa członkowskie mogą cofnąć, uchylić lub odmówić odnowienia lub przyznania zezwolenia na pobyt uchodźcy, do którego ma zastosowanie [art. 21 ust. 2] [cofnąć zezwolenie na pobyt, pozbawić tego zezwolenia, odmówić przedłużenia jego ważności lub odmówić jego przyznania uchodźcy, do którego ma zastosowanie art. 21 ust. 2]”.

24. Artykuł 24 ust. 1 stanowi: „[t]ak szybko, jak jest to możliwe po przyznaniu statusu, państwa członkowskie wydadzą beneficjentom statusu uchodźców zezwolenie na pobyt, które musi być ważne przez co najmniej trzy lata i być odnawialne, chyba że istotne powody z zakresu bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego inaczej wymagają, i nie naruszając art. 21 ust. 3 [które bez uszczerbku dla art. 21 ust. 3 musi być ważne przez co najmniej trzy lata i być odnawialne, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego] [...]”.

25. Ponadto beneficjentom statusu uchodźcy państwa członkowskie: (i) wydają dokumenty podróży, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego⁴¹; (ii) upoważniają do podejmowania zatrudnienia lub działalności na własny rachunek⁴²; (iii) zapewniają, aby udogodnienia, takie jak zapewnienie osobom dorosłym możliwości kształcenia związanego z zatrudnieniem, były oferowane beneficjentom ochrony międzynarodowej na takich samych warunkach co własnym obywatelom⁴³; (iv) zapewniają pomoc społeczną, równoważną pomocy zapewnianej obywatelom tego państwa członkowskiego⁴⁴; (v) zapewniają dostęp do opieki zdrowotnej według takich samych kryteriów kwalifikujących co obywatele państwa członkowskiego, które udzieliło takiej ochrony⁴⁵; (vi) zapewniają dostęp do zakwaterowania na takich samych zasadach co innym obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na ich terytorium⁴⁶; (vii) zezwalają na swobodne przemieszczanie się w obrębie swojego terytorium na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na ich terytorium⁴⁷; (viii) zapewniają dostęp do programów integracyjnych uznanych przez nie za odpowiednie lub tworzą warunki gwarantujące dostęp do takich programów⁴⁸.

Dyrektywa Rady 2003/109

26. Dyrektywa Rady 2003/109/WE⁴⁹ została przyjęta na podstawie art. 63 ust. 3 i 4 WE (obecnie art. 79 TFUE), który dotyczy wspólnej polityki imigracyjnej. Określono w niej warunki przyznawania i cofania statusu rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym na terytorium państwa członkowskiego⁵⁰. Państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w dyrektywie w sprawie rezydentów długoterminowych⁵¹. Obywatel państwa trzeciego został zdefiniowany jako osoba, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu obecnego art. 20

41 — Artykuł 25 ust. 1.

42 — Artykuł 26 ust. 1.

43 — Artykuł 26 ust. 2.

44 — Artykuł 28 ust. 1.

45 — Artykuł 29 ust. 1.

46 — Artykuł 31.

47 — Artykuł 32.

48 — Artykuł 33.

49 — Dyrektywa z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 272, zwana dalej „dyrektywą w sprawie rezydentów długoterminowych” lub „dyrektywą 2003/109”). Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniającą dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Dz.U. L 132, s. 1, zwaną dalej „dyrektywą 2011/51”), która weszła w życie z dniem 20 maja 2011 r.

50 — Zobacz motywy 2 i 11 oraz art. 1.

51 — Artykuł 13.

ust. 1 TFUE⁵²; zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE (obecnie UE) oznacza dokument pobytowy wydany przez dane państwo członkowskie w związku z uzyskaniem statusu rezydenta długoterminowego⁵³. Dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych ma zastosowanie do osoby, która ma status uchodźcy lub która z innych względów potrzebuje ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie kwalifikacji⁵⁴. Państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat⁵⁵. Status rezydenta długoterminowego ma charakter stały, z zastrzeżeniem art. 9 dotyczącego cofnięcia lub utraty tego statusu⁵⁶. Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego wydane na podstawie dyrektywy 2003/109 ważne jest przez co najmniej pięć lat i podlega automatycznemu odnowieniu z chwilą jego wygaśnięcia⁵⁷.

27. Cofnięcie lub utrata statusu rezydenta długoterminowego może nastąpić w okolicznościach określonych w art. 9, w tym w sytuacji gdy podjęto środek w zakresie wydalenia⁵⁸ lub gdy dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, ze względu na powagę popełnionych przez nią przestępstw, jeżeli zagrożenie nie stanowi powodu do wydalenia w rozumieniu art. 12 dyrektywy⁵⁹. Każda decyzja o odmowie przyznania lub cofnięciu statusu rezydenta długoterminowego zawiera uzasadnienie, przy czym danej osobie przysługują środki odwoławcze⁶⁰. Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem dostępu szeregu świadczeń społecznych⁶¹, na przykład w zakresie dostępu do zatrudnienia. Przepisy regulujące kwestię wydalenia rezydenta długoterminowego znajdują się w art. 12. Co do zasady państwa członkowskie mogą podjąć taką decyzję wyłącznie wtedy, gdy osoba ta „stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”⁶².

Dyrektywa o obywatelstwie

28. Dyrektywa 2004/38/WE⁶³ ustanawia warunki regulujące m.in. korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli UE i członków ich rodziny⁶⁴. W rozdziale VI wskazano ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Artykuł 28, zatytułowany „Ochrona przed wydaleniem”, stanowi:

„[...]”

2. Przyjmujące państwo członkowskie nie może podjąć decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, bez względu na przynależność państwową, którzy posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

52 — Artykuł 2 lit. a) (oryginalny tekst zawiera odesłanie do „art. 17 ust. 1 traktatu”).

53 — Artykuł 2 lit. g).

54 — Dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych została zmieniona dyrektywą 2011/51. Zobacz motywy 1–4 preambuły i art. 3 dyrektywy 2011/51.

55 — Artykuł 4 ust. 1.

56 — Artykuł 8 ust. 1.

57 — Artykuł 8 ust. 2.

58 — Artykuł 9 ust. 1 lit. b).

59 — Artykuł 9 ust. 3.

60 — Artykuł 10.

61 — Artykuł 11.

62 — Artykuł 12 ust. 1.

63 — Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46, zwana dalej „dyrektywą o obywatelstwie”).

64 — Artykuł 1.

3. Decyzja o wydaleniu nie można zostać podjęta wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie, jeżeli:

- a) zamieszkiwali oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat; [...]
[...].”

Prawo krajowe

29. W § 16a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) przewidziano prawo do azylu. Procedurę przyjmowania osób ubiegających się o azyl reguluje Asylverfahrensgesetz (ustawa o procedurze uzyskania azylu). W razie przyznania statusu uchodźcy przez właściwe organy osoba ubiegająca się o azyl otrzymuje tymczasowe zezwolenie na pobyt. Jest ona wówczas uprawniona do korzystania z takich samych świadczeń jak obywatel Niemiec w zakresie opieki społecznej i zasiłków na dziecko, jak również pomocy integracyjnej, obejmującej określone dodatki oraz dostęp do kursów językowych.

30. Na mocy Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (ustawy o stowarzyszeniach, zwanej dalej „Vereinsgesetz”) działalność PKK⁶⁵ została zdelegalizowana. Zgodnie z § 20 Vereinsgesetz każdy, kto narusza ten zakaz, popełnia przestępstwo.

31. Na mocy Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym, zwanej dalej „Aufenthaltsgesetz”) obywatele państw trzecich wjeżdżający na teren Niemiec i tam przebywający, muszą posiadać prawo pobytu, które może przyjąć formę m.in. zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na osiedlenie się⁶⁶. Zezwolenie na pobyt wydaje się na czas określony⁶⁷. Zezwolenie na osiedlenie się jest zezwoleniem na pobyt stały, umożliwiającym jego posiadaczowi prowadzenie działalności gospodarczej⁶⁸.

32. Jeżeli właściwe organy udzielą azylu lub nadadzą status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego, muszą mu także wydać zezwolenie na pobyt⁶⁹. Zezwolenie na pobyt wydaje się lub przedłuża na okresy do trzech lat⁷⁰. Osoba posiadająca takie zezwolenie na pobyt może ubiegać się o zezwolenie na osiedlenie się na podstawie § 26 ust. 3 Aufenthaltsgesetz⁷¹.

33. Obywatele państw trzecich, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt i prawa pobytu, muszą opuścić Niemcy⁷². Zezwolenie na pobyt traci ważność m.in. wraz z końcem jego okresu ważności, cofnięcia lub wydalenia obywatela państwa trzeciego⁷³.

65 — Istnieje szereg organizacji będących jej następcami – na przykład: Eniya Rizgariya Neteweyî ya Kurdistanê (zwana dalej „ENRK”), KADEK i KONGRA-GEL. Na gruncie niniejszej opinii pojęcie PKK obejmuje także te organizacje.

66 — Paragraf 4 ust. 1. Zobacz wyjątki w § 1 ust. 2. W niniejszej opinii używam terminu „zezwolenie na pobyt” jako terminu rodzajowego.

67 — Paragraf 7.

68 — Paragraf 9 ust. 1.

69 — Paragraf 25 ust. 1 tego przepisu nie ma zastosowania, jeżeli obywatel państwa trzeciego został wydany ze względu na ważne powody bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

70 — Paragraf 26 ust. 1.

71 — Zobacz także § 26 ust. 4.

72 — Paragraf 50.

73 — Paragraf 51 ust. 1.

34. Właściwe organy mogą wydalić obywatela państwa trzeciego, jeżeli mają podstawy, by sądzić, że osoba ta należy (lub należała) do organizacji wspierającej terroryzm lub wspiera tego rodzaju organizację; podstawę wydalenia może też stanowić członkostwo w takiej organizacji lub wspieranie jej w przeszłości, o ile sytuacja taka stwarza aktualne zagrożenie⁷⁴. W razie wydania decyzji o wydaleniu na podstawie § 54 pkt 5 Aufenthaltsgesetz dana osoba musi zgłaszać się w lokalnym komisariacie policji przynajmniej raz w tygodniu; obszar, w którym osoba ta może przebywać, ogranicza się do obszaru właściwości administracyjnej organów prowadzących jej sprawę⁷⁵. Uchodźca może korzystać ze specjalnej ochrony przed wydaleniem, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne powody bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Co do zasady uważa się, że powody te odnoszą się do sytuacji, gdy wydano decyzję o wydaleniu, m.in. na podstawie § 54 pkt 5 Aufenthaltsgesetz.

35. Wydalenie skutkuje automatycznym cofnięciem zezwolenia na pobyt. Nowego zezwolenia na pobyt nie wydaje się, nawet jeżeli spełnione zostały pozostałe warunki jego wydania⁷⁶. W ocenie sądu odsyłającego ma to wpływ na dostęp uchodźcy do zatrudnienia oraz innych praw socjalnych gwarantowanych na gruncie prawa krajowego.

36. Jednakże w pewnych okolicznościach wydalenie obywatela państwa trzeciego nie jest możliwe. Okoliczności te obejmują sytuacje, gdy (i) zgodnie z konwencją genewską jego życie lub wolność są zagrożone z uwagi na jego rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne; (ii) grozi mu ryzyko doznania poważnej krzywdy; lub (iii) jego wydalenie byłoby niezgodne z EKPC⁷⁷. Wykonanie decyzji o wydaleniu można zawiesić m.in. z przyczyn wynikających z prawa międzynarodowego lub z przyczyn humanitarnych na okres, w którym deportacja danej osoby (tj. faktyczne wydalenie jej z danego terytorium) jest niemożliwa ze względów faktycznych lub prawnych; jednakże w okresie tym nie wydaje się zezwolenia na pobyt⁷⁸. Okoliczność zawieszenia wykonania decyzji o wydaleniu pozostaje bez wpływu na obowiązek opuszczenia Niemiec przez tę osobę⁷⁹. Właściwe organy wydają zaświadczenie potwierdzające zawieszenie wykonania decyzji o wydaleniu⁸⁰.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

37. H.T. urodził się w 1956 r. Jest on obywatelem Turcji pochodzenia kurdyjskiego. Od 1989 r. żyje w Niemczech wraz z małżonką, również obywatelką Turcji. Mieszkają oni wraz z ośmiorgiem dzieci, z których pięcioro posiada obywatelstwo niemieckie.

38. W dniu 24 czerwca 1993 r. właściwe organy pozytywnie rozpatrzyły złożony przez H.T. wniosek o udzielenie azylu. Decyzję tę podjęto z uwzględnieniem jego działalności politycznej na uchodźstwie na rzecz PKK lub działań wspierających tę organizację oraz obawy o prześladowanie, na jakie byłby narażony w razie powrotu do Turcji z uwagi na swoje poglądy polityczne. Od dnia 7 października 1993 r. H.T. posiada zezwolenie na pobyt stały w Niemczech. Nadano mu też status uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej. W dniu 21 sierpnia 2006 r. właściwe organy cofnęły mu status uchodźcy ze względu na zmianę sytuacji politycznej w Turcji, wskutek czego H.T. nie był już narażony na ryzyko prześladowania. Decyzja ta została zaskarżona i uchylona postanowieniem Verwaltungsgericht Karlsruhe (sądu administracyjnego w Karlsruhe) z dnia 30 listopada 2007 r. W rezultacie H.T. zachował status uchodźcy.

74 — Paragraf 54 pkt 5.

75 — Paragraf 54a.

76 — Paragraf 11 i § 25 ust. 2.

77 — Paragraf 60 ust. 1.

78 — Paragraf 60a ust. 1 i 2.

79 — Paragraf 60a ust. 3.

80 — Paragraf 60a ust. 4.

39. H.T. został następnie postawiony w stan oskarżenia na podstawie § 20 Vereinsgesetz za wspieranie PKK wskutek uzyskania przeciwko niemu dowodów podczas przeszukania jego domu. W toku postępowania ustalono, że H.T. przeprowadzał zbiórki darowizn w imieniu PKK i przekazywał je tej organizacji, a także okazjonalnie rozpowszechniał czasopismo *Serxwebûn*, publikację PKK. Z tego powodu wyrokiem z dnia 3 grudnia 2008 r. Landgericht Karlsruhe (sąd okręgowy w Karlsruhe) skazał go na karę grzywny. Wyrok ten uprawomocnił się po odrzuceniu kasacji przez Bundesgerichtshof (trybunał federalny) w dniu 8 kwietnia 2009 r.

40. W dniu 27 marca 2012 r. Regierungspräsidium Karlsruhe (terenowy organ administracji rządowej w Karlsruhe) wydał decyzję w imieniu kraju związkowego Badenia-Wirtembergia o wydaleniu H.T. z Niemiec z przyczyn określonych w § 54 pkt 5 Aufenthaltsgesetz (wspieranie organizacji wspierających terroryzm) (zwaną dalej „decyzją z dnia 27 marca 2012 r.”). Na mocy tej decyzji wobec H.T. zastosowano szereg środków (określonych w § 54a Aufenthaltsgesetz), między innymi obowiązek regularnego zgłaszania się w lokalnym komisariacie policji oraz ograniczenie jego miejsca pobytu do miasta Mannheim. Właściwe organy postanowiły jednak zawiesić wykonanie decyzji o wydaleniu⁸¹ z uwagi na posiadanie przez H.T. statusu uchodźcy z prawem stałego pobytu, jego stosunki rodzinne oraz prawo do poszanowania życia rodzinnego zagwarantowane na mocy art. 8 EKPC (odpowiednią gwarancję przewiduje art. 7 karty). Skarga wniesiona przez H.T. na decyzję z dnia 27 marca 2012 r. została oddalona wyrokiem Verwaltungsgericht Karlsruhe z dnia 7 sierpnia 2012 r.

41. W dniu 28 listopada 2012 r. wyrok ten został zaskarżony do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. W ramach tego postępowania H.T. twierdzi, że: (i) PKK nie jest organizacją terrorystyczną; (ii) o ile prawdą jest, że jako Kurd obchodzi takie święta, jak *Newroz* (kurdyjski nowy rok) i uczestniczy w legalnych spotkaniach ideowo bliskich PKK w Niemczech, nie wspierał on tej organizacji; (iii) w decyzji z dnia 27 marca 2012 r. nie uwzględniono przesłanek z art. 21 i 24 dyrektywy w sprawie kwalifikacji; oraz (iv) jego wydalenie byłoby dopuszczalne tylko w razie występowania ważnych powodów, aby uznać, że stanowi on poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, które w jego przypadku nie istnieją. Pozwany w postępowaniu głównym uważa, że ani art. 21, ani art. 24 dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie stoją na przeszkodzie wydaleniu H.T. z Niemiec.

42. Sąd odsyłający dąży do uzyskania wytycznych co do wykładni art. 21 i 24 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, a także do ustalenia, czy wyrażenie „ważne powody” w rozumieniu § 56 Aufenthaltsgesetz należy interpretować w świetle tych przepisów. W związku z powyższym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy uregulowania w art. 24 ust. 1 akapit pierwszy [dyrektywy w sprawie kwalifikacji] dotyczącego obowiązku państw członkowskich do wydania zezwolenia na pobyt osobom, którym [nadano] status uchodźców, należy przestrzegać również w przypadku [cofnięcia] wydanego już zezwolenia na pobyt?
- b) Czy stąd przepis ten należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on [cofnięciu] albo zakończeniu [utracie] ważności zezwolenia (np. poprzez wydalenie na podstawie prawa krajowego) osoby legitymującej się statusem uchodźcy, jeżeli spełnione są przesłanki z art. 21 ust. 3 w związku z ust. 2 [dyrektywy w sprawie kwalifikacji] lub gdy zachodzą »[ważne względy bezpieczeństwa narodowego] lub porządku publicznego« w rozumieniu art. 24 ust. 1 [...] [dyrektywy w sprawie kwalifikacji]?

81 — Na mocy § 60a Aufenthaltsgesetz.

- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:
- a) W jaki sposób należy dokonać interpretacji podstawy wyłączenia polegającej na »[ważnych względach bezpieczeństwa narodowego] lub porządku publicznego« w art. 24 ust. 1 akapit pierwszy [dyrektywy w sprawie kwalifikacji] w świetle zagrożeń wynikających ze wspierania organizacji terrorystycznej?
 - b) Czy mogą wystąpić »[ważne względy bezpieczeństwa narodowego] lub porządku publicznego« w rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit pierwszy [dyrektywy w sprawie kwalifikacji], gdy osoba z przyznanym statusem uchodźcy wspiera PKK m.in. poprzez zbiórkę darowizn oraz regularny udział w zgromadzeniach ideowo bliskich PKK, nawet jeśli nie są spełnione przesłanki złamania zasady non-refoulement zgodnie z art. 33 ust. 2 [konwencji genewskiej] i tym samym przesłanki z art. 21 ust. 2 [dyrektywy w sprawie kwalifikacji]?
- 3) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze lit. a) odpowiedzi przeczącej:

Czy [cofnięcie] względnie [utrata ważności] zezwolenia na pobyt udzielonego uchodźcy (np. poprzez wydalenie z terytorium na podstawie prawa krajowego) jest dopuszczalne z punktu widzenia prawa [Unii] wyłącznie przy spełnieniu przesłanek z art. 21 ust. 3 w związku z ust. 2 [dyrektywy w sprawie kwalifikacji] (względnie analogicznie brzmiące[j] późniejszej regulacji dyrektywy 2011/95/UE)?”.

43. Uwagi na piśmie przedłożyli H.T., rządy niemiecki, grecki, włoski oraz Komisja Europejska. Oprócz rządu włoskiego wszystkie strony stały się i przedstawiły stanowiska ustne na rozprawie w dniu 4 czerwca 2014 r.

Ocena

Uwagi wstępne

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców⁸². Dyrektywa w sprawie kwalifikacji została przyjęta w celu ustanowienia wytycznych dla właściwych organów państw członkowskich, tak aby stosowanie przez nie konwencji było oparte na wspólnych pojęciach i kryteriach⁸³. Wykładni przepisów dyrektywy należy zatem dokonywać w świetle ogólnej systematyki i celu tego aktu, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE; wykładnia ta powinna również uwzględniać prawa uznane w karcie⁸⁴.

45. Zanim danej osobie przyznany zostanie status uchodźcy na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji, jego sytuację reguluje m.in. dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania oraz dyrektywa w sprawie procedur. Osobie takiej nie przysługuje zezwolenie na pobyt w trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu⁸⁵. H.T. przyznano jednak status uchodźcy na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji oraz wydano mu zezwolenie na pobyt. W sytuacji gdy właściwe władze państwa członkowskiego rozważają wydalenie, muszą mieć na uwadze zobowiązania wynikające z konwencji genewskiej, zgodnie

82 — Wyroki: Salahadin Abdulla i in., C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 52; Y i Z, C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518, pkt 47; X i in., C-199/12, od C-200/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, pkt 39.

83 — Wyrok X i in., EU:C:2013:720, pkt 40.

84 — Wyrok X i in., EU:C:2013:720, pkt 40. Zobacz także art. 10 karty.

85 — Zobacz ww. w przypisie 23 art. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania oraz art. 7 dyrektywy w sprawie procedur.

z którymi nikt nie może być odesłany tam, gdzie grozi mu ponowne prześladowanie, czyli muszą przestrzegać zasady non-refoulement⁸⁶. Sąd odsyłający wskazuje, że właściwe organy istotnie wzięły to pod uwagę, a kwestia sporna w niniejszej sprawie dotyczy nie odesłania H.T., a jego wydalenia z Niemiec oraz kwestii, czy można wobec tego cofnąć jego zezwolenie na pobyt.

46. Trzy przedłożone pytania prejudycjalne w części się pokrywają. Według mnie najważniejsze kwestie dotyczą, po pierwsze, ustalenia, czy zezwolenie na pobyt może zostać cofnięte, w sytuacji gdy: (i) *albo* zachodzą ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w świetle art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, *albo* istnieje podstawa do zastosowania wyjątku od zasady non-refoulement w myśl art. 21 ust. 2, czy też (ii) wyłącznie przy spełnieniu przesłanek do zastosowania wyjątku od zasady non-refoulement z art. 21 ust. 2 (pytania pierwsze i trzecie). Po drugie, jeżeli prawidłową odpowiedzią na pytanie pierwsze jest odpowiedź (i), jak należy interpretować wyrażenie „ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego” w art. 24 ust. 1 (pytanie drugie)?

Sytuacja H.T.

47. Czy art. 21 ust. 2 i 3 lub art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji⁸⁷ mają zastosowanie w okolicznościach sprawy H.T.? Kwestię tę trudno rozstrzygnąć w oderwaniu od stanu faktycznego, w związku z czym rozpocznię od streszczenia sytuacji H.T. zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego.

48. H.T. jest uznanym uchodźcą w rozumieniu art. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Właściwe organy podjęły działania zmierzające do wydalenia go w następstwie wydania względem niego wyroku skazującego na podstawie § 20 Vereinsgesetz za wspieranie PKK. W ocenie sądu odsyłającego PKK jest organizacją wspierającą terroryzm, a H.T. wspierał działania PKK w rozumieniu § 54 pkt 5 Aufenthaltsgesetz, w szczególności poprzez przeprowadzanie zbiórek i przekazywanie darowizn na rzecz tej organizacji. Okoliczności te nie są jednak równoznaczne ze spełnieniem przesłanek z art. 21 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Dlatego H.T. nadal podlega ochronie przed odesłaniem.

49. Wydanie decyzji o wydaleniu H.T. spowodowało cofnięcie zezwolenia na pobyt umożliwiającego mu pobyt na terenie Niemiec [zob. art. 2 lit. j) dyrektywy w sprawie kwalifikacji]. Wykonanie tej decyzji zostało zawieszono. Z tego względu H.T. można uznać za wydalonego *de iure*, ale *de facto* legalnie pozostającego na terenie Niemiec, ponieważ zgodę na taki pobyt wydały mu właściwe organy krajowe⁸⁸.

50. Zdaniem sądu odsyłającego wykonanie decyzji o wydaleniu należy do kompetencji właściwych organów krajowych. Sąd ten uznał, że zawieszenie wykonania decyzji o wydaleniu H.T. jest proporcjonalne w świetle prawa krajowego ze względów humanitarnych, w szczególności z uwagi na prawo do poszanowania jego życia rodzinnego⁸⁹, jako że pięcioro z ośmiorga jego dzieci posiada obywatelstwo niemieckie i mieszka wraz z nim i jego żoną⁹⁰.

51. Sąd odsyłający wyjaśnia, że decyzja o wydaleniu nie musi koniecznie skutkować usunięciem uchodźcy z terytorium Niemiec. Jednakże w świetle prawa krajowego decyzja taka oznacza, że zezwolenie na pobyt uchodźcy zostaje cofnięte⁹¹. H.T. nadal jest uchodźcą dla celów dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Niemniej jednak decyzja o wydaleniu oznacza, że nie ma on dostępu do

86 — Wyrok N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 7; zob. ponadto pkt 57 poniżej.

87 — Co do zasady, w celu uproszczenia tekstu, do art. 21 ust. 2 i 3 lub art. 24 ust. 1 (w zależności od przypadku) będę się odnosić bez dodawania słów „dyrektywy w sprawie kwalifikacji”.

88 — Zobacz pkt 33, 34, 35 i 40 powyżej.

89 — Zobacz pkt 37 i 40 powyżej.

90 — Sąd odsyłający nie zadaje żadnego pytania dotyczącego potencjalnych praw obywatela państwa trzeciego, w sytuacji gdy niektóre z jego dzieci są obywatelami UE. Nie będę zatem zgłębiać dalej tej kwestii.

91 — Zobacz pkt 34 powyżej.

zatrudnienia, szkoleń ani praw socjalnych. Na gruncie prawa niemieckiego dostęp do tych praw uzależniony jest raczej od posiadania ważnego zezwolenia na pobyt niż od posiadania statusu uchodźcy. Kolejna kwestia podniesiona w postępowaniu głównym dotyczy tego, czy zgodna z dyrektywą jest sytuacja, w której, biorąc pod uwagę cofnięcie jego zezwolenia na pobyt obecność H.T. w Niemczech jest jedynie „tolerowana” (*Duldungen*).

Czy zastosowanie mają art. 21 ust. 2 i 3 lub art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji?

52. Pytania 1 i 3 dotyczą tego, czy państwa członkowskie mogą cofnąć zezwolenie na pobyt *albo* na podstawie art. 21 ust. 2 i 3, *albo* na podstawie art. 24 ust. 1, czy też zezwolenie na pobyt cofnąć można wyłącznie na podstawie art. 21 ust. 3, jeżeli uchodźca nie podlega już ochronie przed odesłaniem (ze względu na wyjątek z art. 21 ust. 2).

Uwagi stron

53. H.T. twierdzi, że art. 21 i 24 wprowadzają odrębne i wyczerpujące reżimy prawne. W sytuacji gdy państwo członkowskie udziela uchodźcy zezwolenia na pobyt, w art. 21 ust. 3 określono okoliczności, w jakich można je cofnąć, przy czym cofnięcie to jest uwarunkowane wcześniejszą utratą ochrony przed odesłaniem (art. 21 ust. 2). Artykuł 24 ust. 1 z kolei dotyczy obowiązków i warunków związanych z wydaniem (lub odmową wydania) zezwolenia na pobyt w następstwie nadania statusu uchodźcy. Zezwolenie na pobyt nie może zostać cofnięte na podstawie art. 24 ust. 1. Nie ma podstaw do stosowania art. 24 ust. 1 przez analogię lub alternatywnie do art. 21 ust. 3. Gdyby taka możliwość istniała, prawodawca zawarłby w art. 21 ust. 3 odesłanie do art. 24. Z uwagi na powyższe odpowiedź na pytanie pierwsze powinna być przecząca.

54. Zdaniem wszystkich państw członkowskich, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszym postępowaniu, oraz w ocenie Komisji zezwolenie na pobyt uchodźcy może zostać cofnięte na podstawie art. 24 ust. 1.

55. Strony zasadniczo podnoszą, że, po pierwsze, z brzmienia art. 24 ust. 1 w sposób dorozumiany wynika, że państwa członkowskie mogą odmówić (i) *wydania* lub (ii) *odnowienia* zezwolenia na pobyt z uwagi na ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Zgodnie zatem z logicznym i spójnym tokiem rozumowania w przypadku wystąpienia tego rodzaju względów państwa członkowskie powinny mieć możliwość także *cofnięcia* zezwolenia na pobyt. Po drugie, zgodnie z systematyką tych przepisów państwa członkowskie powinny mieć możliwość cofnięcia zezwolenia na pobyt zanim jego ważność będzie podlegała odnowieniu. Z uwagi na to, że takie uregulowanie zawarto w art. 21 ust. 3, nie ma powodu, aby podobna możliwość nie była zapewniona na mocy art. 24 ust. 1. Po trzecie, przyjęcie wąskiej wykładni art. 24 ust. 1 oznaczałoby, że państwa członkowskie nigdy nie mogłyby cofnąć zezwolenia na pobyt, bez prawa do jednoczesnego odesłania uchodźcy. Po czwarte, interpretacja art. 24 ust. 1, w myśl której przepis ten nie zakłada prawa cofnięcia, prowadzi do arbitralnych rezultatów. To, czy państwo członkowskie mogłoby odmówić wydania zezwolenia na pobyt, w konkretnym przypadku zależałoby od tego, czy dysponowałyby informacjami dającymi podstawy do stwierdzenia występowania ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego dostępne już w momencie wydania lub odnowienia (możliwość odmowy), czy też na innym etapie (brak możliwości odmowy). Wreszcie obywatel państwa trzeciego posiadający ważne zezwolenie na pobyt może swobodnie przemieszczać się w granicach strefy Schengen⁹². Z tego względu ważne jest, aby państwa członkowskie miały możliwość cofania zezwoleń na pobyt także w sytuacjach, gdy nie chodzi o odesłanie: w grę wchodzi tu konsekwencje nie tylko dla danego państwa, ale dla wszystkich państw należących do strefy Schengen oraz wpływ na wspólną walkę z międzynarodowym terroryzmem.

92 — Zobacz pkt 10 powyżej.

56. Komisja twierdzi, że wszystkie środki skutkujące pozbawieniem zezwolenia na pobyt muszą być stosowane z poszanowaniem zasady non-refoulement określonej w art. 33 konwencji genewskiej i w art. 21 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

Artykuł 21 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji

57. Artykuł 21 ust. 1 wymaga od państw członkowskich przestrzegania, zgodnie z ich zobowiązaniami międzynarodowymi, zasady non-refoulement. Definicja tej zasady nie zawiera się w samej dyrektywie w sprawie kwalifikacji, chociaż w motywie 2 potwierdzono zasadę non-refoulement zapisaną w konwencji genewskiej, podkreślając, że nikt nie zostanie odesłany i ponownie prześladowany. W myśl art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej zasada non-refoulement oznacza, że nie należy wydalac lub zawracać [cofać] (*refouler*) uchodźcy do granicy lub terytoriów, gdzie doświadczyłby prześladowania⁹³, a jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo. Z tego względu odesłanie obejmuje wyłącznie okoliczności, w których dany uchodźca podlega wydaleniu z państwa członkowskiego, w którym ubiega się o ochronę, i zostaje zawrócony przez to państwo do terytorium (lub jego granic), z którego uciekł przed prześladowaniem. *Nie* obejmuje ono wydalenia do innego, bezpiecznego, państwa trzeciego.

58. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 21 ust. 2, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi państwa członkowskie mogą, kierując się swoim uznaniem, odesłać uchodźcę wtedy, gdy: a) istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa; lub b) dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego (przepis ten będą dalej określać jako „wyjątek z art. 21 ust. 2). Brzmienie to stanowi odzwierciedlenie art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej. W art. 21 brak jest wyraźnego przepisu dotyczącego wydalenia uchodźców w sytuacji, gdy nie chodzi o ich odesłanie.

59. Ponadto w związku z zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich art. 32 ust. 1 konwencji genewskiej stanowi, że umawiające się państwa zachowują prawo do wydalania uchodźców z powodów związanych z bezpieczeństwem państwowym lub porządkiem publicznym⁹⁴. Brzmienie to nie ma odzwierciedlenia w art. 21 dyrektywy (i różni się od redakcji art. 24 ust. 1)⁹⁵.

60. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie przewiduje prawa do uzyskania statusu uchodźcy⁹⁶. Europejski Trybunał Praw Człowieka konsekwentnie uznaje, że umawiające się państwa mają prawo do kontroli wjazdu, pobytu i wydalania cudzoziemców⁹⁷. Stwierdził jednak, że decyzje o wydaleniu mogą wiązać się z kwestiami, o których mowa w art. 3 EKPC, a zatem włączać odpowiedzialność danego państwa w sytuacji, gdy istnieją istotne podstawy, by sądzić, że uchodźca, w przypadku jego wydalenia, byłby narażony na rzeczywiste ryzyko potraktowania w sposób sprzeczny z tym postanowieniem. W tych okolicznościach art. 3 EKPC nakłada obowiązek niewydalania uchodźcy do tego kraju⁹⁸.

93 — Zobacz pkt 7 powyżej.

94 — Zobacz art. 1 protokołu nr 7 do EKPC odnośnie do gwarancji proceduralnych dotyczących wydalania cudzoziemców.

95 — Zobacz pkt 74 i nast. poniżej, gdzie omawiam, co zawiera się w pojęciu „ważnych względów”.

96 — Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 30 października 1991 r. w sprawie *Vilvarajah i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 102, seria A, nr 215.

97 — Wyrok ETPC z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie *S.F. i in. przeciwko Szwecji*, nr 52077/10, § 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

98 — Wyroki ETPC: z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie *Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 74, *Reports of Judgments and Decisions*, 1996-V, § 74; ww. w przypisie 97 wyrok w sprawie *S.F. i in. przeciwko Szwecji*, § 62; zob. ponadto wyrok ETPC w sprawie *Othman (Abu Qatada) przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 8139/09, §§ 258–261, EKPC 2012 (fragmenty), odnośnie do prawa do rzetelnego procesu sądowego zagwarantowanego na mocy art. 6 EKPC.

61. Według mnie wydalenie uchodźcy z terytorium danego państwa członkowskiego jest pojęciem szerszym znaczeniowo niż odesłanie, które obejmuje nie tylko usunięcie z tego państwa, ale również powrót *do* państwa, w którym danej osobie może grozić niebezpieczeństwo. Pragnę także zauważyć, że w przypadku gdy sytuacja uchodźcy spełnia przesłanki z art. 21 ust. 2 państwa członkowskie nie są zobowiązane do jego odesłania. Mogą w tym zakresie wybrać jedną z trzech następujących opcji: (i) odesłanie, (ii) wydalenie do bezpiecznego państwa trzeciego lub (iii) zezwolenie na pozostanie uchodźcy na ich terytorium.

62. W okolicznościach gdy zastosowanie ma wyjątek z art. 21 ust. 2 państwa członkowskie mogą cofnąć zezwolenie na pobyt, pozbawić tego zezwolenia, odmówić przedłużenia jego ważności lub odmówić jego przyznania uchodźcy na podstawie art. 21 ust. 3. Gdy uchodźca podlega odesłaniu, nie ma potrzeby przyznawania mu zezwolenia na pobyt (lub, w zależności od sytuacji, dalszego jego posiadania lub odnowienia). W związku z tym, jeżeli nie jest możliwe powołanie się na wyjątek przewidziany w art. 21 ust. 2, wówczas art. 21 ust. 3 nie może mieć zastosowania. A zatem w sytuacji, gdy państwo członkowskie wszczyna przeciwko uchodźcy postępowanie, tak, jak to miało miejsce w przypadku H.T., ale nie zmierza do odesłania go z uwagi na to, że nie zachodzi wyjątek z art. 21 ust. 2, zezwolenia na pobyt tej osoby nie można cofnąć na mocy art. 21 ust. 3⁹⁹. Kwestią, która stanowi sedno niniejszej sprawy, jest ustalenie, czy w takich okolicznościach cofnięcie mimo wszystko zezwolenia na pobyt uchodźcy przez państwa członkowskie jest zgodne z dyrektywą w sprawie kwalifikacji.

Artykuł 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji

63. Zgodnie z zasadą ogólną zawartą w art. 24 ust. 1 państwa członkowskie tak szybko, jak jest to możliwe, wydadzą beneficjentom statusu uchodźcy (odnawialne) zezwolenie na pobyt ważne przez co najmniej trzy lata, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego (przepis ten będę dalej określać jako „wyjątek z art. 24 ust. 1”). Wydanie zezwolenia na pobyt jest wyraźnie powiązane z uprzednim przyznaniem statusu uchodźcy lub odnowieniem zezwolenia na pobyt.

64. Cel art. 24 ust. 1 jest (przynajmniej) dwojaki. Po pierwsze, chodzi tu zasadniczo o upewnienie się, że dana osoba posiada niezbędne dokumenty administracyjne umożliwiające jej dostęp do, przykładowo, zatrudnienia oraz pomocy socjalnej, a także rozpoczęcie procesu integracji w ramach państwa członkowskiego, w którym osoba ta zamieszkuje. Po drugie, daje on państwom członkowskim margines uznania w zakresie, w jakim określono w nim ograniczony wyjątek od zasady ogólnej, w myśl której mają one obowiązek wydać lub odnowić zezwolenie na pobyt.

65. Artykuł 24 ust. 1 stosuje się „bez uszczerbku dla art. 21 ust. 3”. Wyraźnie implikuje to, że istnieje powiązanie pomiędzy tymi dwoma przepisami oraz że na zastosowanie art. 24 ust. 1 nie wpływają (odrębne) prawa państw członkowskich do cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia ważności lub przyznania uchodźcy zezwolenia na pobyt na mocy art. 21 ust. 3.

66. Wobec braku wyraźnego przepisu, czy państwa członkowskie mogą także *cofnąć* zezwolenie na pobyt na podstawie art. 24 ust. 1 po jego wydaniu, ale przed terminem, w którym podlegałoby odnowieniu?

67. Wydaje mi się, że należałoby przyjąć, iż państwa członkowskie mają takie prawo.

99 — Zobacz pkt 48 powyżej.

68. Po pierwsze, brzmienie art. 24 ust. 1 wyraźnie nie wyłącza (dodatkowej) możliwości cofnięcia. Po drugie, możliwość cofnięcia jest zgodna z celem tego przepisu, w którym wyraźnie dopuszcza się możliwość odmowy przyznania zezwolenia na pobyt przez państwa członkowskie albo w momencie jego wydania, albo po jego odnowieniu w razie wystąpienia poważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Po trzecie, jest to spójne z systematyką dyrektywy w zakresie, w jakim art. 21 ust. 3 wyraźnie przewiduje możliwość cofnięcia zezwolenia na pobyt, w sytuacji gdy spełnione są przesłanki z art. 21 ust. 2. Po czwarte, geneza tego aktu wskazuje, że wyjątek z art. 24 ust. 1 został dodany przez państwa członkowskie w Radzie w następstwie wniosku rządu niemieckiego¹⁰⁰. Zmiany te wprowadzono w obliczu ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki z dnia 11 września 2001 r. w celu zwalczania terroryzmu poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się obywateli państw trzecich w ramach strefy Schengen, aby ograniczyć zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego¹⁰¹. Dorozumiane uprawnienie do cofnięcia zezwolenia na pobyt w takich okolicznościach jest całkowicie zgodne z tym celem. Wreszcie taka wykładnia pozwala uniknąć potencjalnych anomalii: (i) w przeciwnym razie czynnikiem decydującym byłby moment, w którym państwa członkowskie zaczęły dysponować informacjami dotyczącymi ewentualnego zaistnienia ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego; (ii) sprzyja ona powiązaniu dyrektywy w sprawie kwalifikacji z dyrektywą w sprawie rezydentów długoterminowych w zakresie, w jakim ta ostatnia dopuszcza cofnięcie statusu rezydenta długoterminowego w następstwie podjęcia środka w zakresie wydalenia¹⁰².

69. Jestem zatem zdania, że w sytuacji gdy państwo członkowskie dokonuje wydalenia uchodźcy z uwagi na spełnienie przesłanek do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1, może ono także cofnąć jego zezwolenie na pobyt. Takie stanowisko jest zgodne z systematyką dyrektywy. W przypadku gdy uchodźca jest zobowiązany opuścić terytorium na mocy decyzji o wydaleniu, nie ma potrzeby, aby posiadał on zezwolenie na pobyt.

70. Prawdą jest, że sytuacja H.T. nie wpisuje się w ten schemat. Wprawdzie został on wydany w drodze postanowienia sądu, ale w rzeczywistości posiada zgodę na pozostanie w Niemczech. Niemniej jednak uważam, że art. 24 ust. 1 umożliwia organom państwa członkowskiego uwzględnienie zgodnego z prawem wydalenia i cofnięcie jego zezwolenia na pobyt. Poniżej przedstawię rozważania w przedmiocie konsekwencji, jakie niesie ze sobą przyjęcie takiego stanowiska¹⁰³.

71. Wspomniałam już w międzyczasie, że dyrektywę w sprawie kwalifikacji przekształcono w dyrektywę 2011/95¹⁰⁴. Zwykle przekształcenie ma na celu wyjaśnienie i uproszczenie aktu ustawodawczego podlegającego przeglądowi, chociaż w drugiej z wymienionych dyrektyw wprowadzono także pewne istotne zmiany. Szkoda, że prawodawca nie wykorzystał możliwości wyjaśnienia zakresu stosowania art. 24 ust. 1 (tekst przekształcony jest identyczny z tekstem oryginalnym). Formułowanie przepisów dotyczących praw podstawowych obywateli w sposób jasny i przystępny ma szczególne znaczenie, tak aby obywatele mieli świadomość przysługujących im praw, a rządy państw członkowskich mogły wykonywać swoje funkcje.

100 — Zobacz dokument Rady 8919/03 z dnia 12 maja 2003 r., s. 24, odnośnie do art. 22 wniosku, który stał się art. 24 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

101 — Obywatele państw trzecich legalnie przebywający na terytorium jednej z umawiających się stron muszą posiadać ważne zezwolenie na pobyt oraz dokument podróży, aby przemieszczać się w ramach strefy Schengen z możliwością przebywania na terytoriach danych umawiających się stron przez okres nieprzekraczający 90 dni; zob. pkt 10 powyżej.

102 — Zobacz art. 9 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych.

103 — Zobacz pkt 104 i nast. poniżej.

104 — Dyrektywa w sprawie kwalifikacji została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2011/95 ze skutkiem od dnia 12 grudnia 2013 r., a zatem już po wydaniu decyzji o wydaleniu w postępowaniu głównym (zob. pkt 40 powyżej). Ta ostatnia dyrektywa nie ma zatem zastosowania w niniejszym postępowaniu.

72. Podsumowując dotychczasowe rozważania: moim zdaniem przyznane uchodźcy zezwolenie na pobyt może być cofnięte albo w sytuacji, gdy występują ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w rozumieniu art. 24 ust. 1 albo (w myśl art. 21 ust. 3) w przypadku, gdy zachodzą przesłanki do zastosowania wyjątku z art. 21 ust. 2.

Jak należy rozumieć wyjątek z art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji?

73. Drugie pytanie sądu odsyłającego składa się z dwóch części. Odniosę się tu do pierwszej z podniesionych kwestii, która obejmuje dwa aspekty. Jak należy rozumieć sformułowanie „[...] ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego [...]” użyte w art. 24 ust. 1? A także, czy przepis ten pokrywa się z art. 21 ust. 2?

Ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego

74. H.T. twierdzi, że przesłanki warunkujące odmowę wydania (lub odnowienia) zezwolenia na pobyt na mocy art. 24 ust. 1 są bardziej restrykcyjne, niż te wynikające z art. 21 ust. 2 i 3. Sugeruje on, że pomocne jest odniesienie się poprzez analogię do art. 28 dyrektywy o obywatelstwie, w której zastosowano wyrażenie „[...] nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego [...]” do opisanie podstawy, na jakiej państwo członkowskie może wydać decyzję o wydaleniu obywatela Unii przebywającego na jego terytorium. Jeżeli intencją prawodawcy byłaby odmienna wykładnia wyrażenia i słów „ważne względy” w art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, zostałyby to wyraźnie wskazane w tekście przepisów.

75. Państwa członkowskie, które przedłożyły swoje uwagi, są zgodne co do tego, że art. 21 ust. 2 i 3 w pewnym stopniu pokrywa się z art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Rząd niemiecki uważa, że podstawy zastosowania wyjątku z art. 21 ust. 2 są bardziej restrykcyjne, niż te odnoszące się do wyjątku z art. 24 ust. 1, ponieważ konsekwencje odesłania na podstawie art. 21 ust. 2 są poważniejsze dla uchodźcy niż konsekwencje sytuacji, gdy jedynie cofa się jego zezwolenie na pobyt (w drugiej ze wspomnianych sytuacji uchodźca nie musi koniecznie opuszczać terytorium danego państwa). Zdaniem rządu niemieckiego te dwa przepisy się uzupełniają. Rząd grecki twierdzi, że wymóg wykazania, iż zachodzą „ważne względy”, należy interpretować w taki sposób, że jego zastosowanie ogranicza się do sytuacji wyjątkowych, zgodnie ze stanowiskiem wynikającym z orzecznictwa dotyczącego dyrektywy o obywatelstwie. Rząd włoski twierdzi, że wyrażenie „poważne względy” w art. 24 ust. 1 należy interpretować mniej restrykcyjnie niż określenie „racjonalne podstawy” w art. 21 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

76. Komisja wskazuje, że w niemieckiej wersji art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej zastosowano termin *schwerwiegende Gründe* (ważne względy), inaczej niż w wersjach językowych angielskiej i francuskiej, w których użyto, odpowiednio, terminów *reasonable grounds* i *des raisons sérieuses*. Tekst art. 21 ust. 2 w niemieckiej wersji językowej dyrektywy także różni się od wersji angielskiej i francuskiej oraz od konwencji genewskiej, gdyż zawiera odniesienie do *stichhaltige Gründe* (racjonalnych względów), podczas gdy teksty angielski i francuski odzwierciedlają terminy zastosowane w tych wersjach językowych konwencji genewskiej. Zdaniem Komisji dosłowna interpretacja tekstu niemieckiego skutkowałaby ustanowieniem niższego standardu dla przesłanek warunkujących zastosowanie wyjątku z art. 21 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, niż standard ustalony w wersjach angielskiej i francuskiej. Komisja uważa, że taka sytuacja nie odzwierciedla intencji prawodawcy oraz że należy zatem stosować standardy ustalone w wersjach angielskiej i francuskiej.

77. Wydaje mi się, że chociaż art. 21 i 24 stanowią podstawę różnych reżimów prawnych, przepisy te rzeczywiście pokrywają się w zakresie, w jakim oba dotyczą odmowy przyznania, cofnięcia lub odnowienia zezwolenia na pobyt uchodźcy; rodzi to skutki w odniesieniu do jego statusu w państwie członkowskim, w którym ubiega się o ochronę.

78. Chociaż Komisja ma rację co do tego, że istnieją różnice pomiędzy angielską, francuską i niemiecką wersją językową zarówno w treści art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, jak i art. 21 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, nie jestem w stanie dopatrzeć się w tym fakcie jakichkolwiek wytycznych co do tego, czy *art. 24 ust. 1* tej dyrektywy zezwala na cofnięcie zezwolenia na pobyt w takich okolicznościach, jak te odnoszące się do H.T.

79. Dla właściwego porządku chciałabym dodać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku wystąpienia rozbieżności między wersjami językowymi tekstu sporny przepis należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach urzędowych UE¹⁰⁵; ponadto przepis ten należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest częścią¹⁰⁶. Artykuł 21 dyrektywy w sprawie kwalifikacji opiera się na art. 33 konwencji genewskiej. Teksty w językach angielskim i francuskim są autentycznymi tekstami konwencji. Wyrażenia *reasonable grounds* i *des raisons sérieuses* użyte w tych dwóch tekstach konwencji genewskiej zastosowano także w tych dwóch wersjach językowych dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Z tego względu wydaje mi się, że dokładniej odzwierciedlają one intencję prawodawcy.

80. W dyrektywie w sprawie kwalifikacji zarówno art. 21, jak i art. 24 wchodzi w zakres rozdziału VII („Zakres ochrony międzynarodowej”), przy czym art. 20 ust. 2 stanowi: „O ile nie określono inaczej, niniejszy rozdział ma zastosowanie zarówno do uchodźców, jak i do osób kwalifikujących się do uzyskania ochrony uzupełniającej”. Co do kolejności, rozdział ten występuje po rozdziałach: „Przepisy ogólne”, „Ocena wniosków o udzielenie międzynarodowej ochrony”, „Kwalifikowanie się do otrzymania statusu uchodźcy”, „Status uchodźcy” i „Kwalifikowanie się do objęcia ochroną uzupełniająca”. Rozdział VII dotyczy zatem określenia świadczeń, jakich mogą domagać się wnioskodawcy, którym przyznano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej.

81. Punktem wyjścia dla moich rozważań jest zasada (zawarta w art. 21 ust. 1), zgodnie z którą uchodźcy co do zasady podlegają ochronie przed odesłaniem. Dwie części art. 21 ust. 2 w ujęciu łącznym stanowią wyjątek od tej zasady. Na ich podstawie zezwala się na odesłanie uchodźcy „bez względu na to, czy jego status został formalnie uznany”, jeżeli „istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa” [art. 21 ust. 2 lit. a)] lub „dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego” [art. 21 ust. 2 lit. b)]. Potencjalne konsekwencje zastosowania wyjątku z art. 21 ust. 2 mogą być bardzo drastyczne. Osoba ta może zostać zawrócona do kraju, gdzie może grozić jej niebezpieczeństwo (w moim rozumieniu wyjaśnia to także, dlaczego art. 21 ust. 2 ma charakter permissywny: „państwa członkowskie mogą odesłać”, pozostawiając inne opcje otwarte)¹⁰⁷. Z tego właśnie względu, brzmienie dwóch części wyjątku z art. 21 ust. 2 jest bardziej konkretne, niż raczej abstrakcyjne brzmienie art. 24 ust. 1 («o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”). Jest to logiczne. Potencjalne konsekwencje dla uchodźcy (w następstwie zastosowania wobec niego art. 24 ust. 1 w związku z pozbawieniem go zezwolenia na pobyt są z pewnością niepożądane; są one jednak znacznie mniej dotkliwe niż konsekwencje pozbawienia go ochrony przed odesłaniem (w następstwie zastosowania art. 21 ust. 2). Fakt, że osoba ta może następnie stanąć w obliczu utraty zezwolenia na pobyt (art. 21 ust. 3) jest tylko jeszcze jednym negatywnym skutkiem.

82. Czy analiza innych przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikacji, na przykład uwzględnienie art. 14 („Cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia ważności statusu uchodźcy”), który wchodzi w zakres rozdziału IV („Status uchodźcy”), rzuca nieco więcej światła na te kwestie (a nie pogłębia wątpliwości i zaciemnia obraz)?

105 — Wyrok Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, pkt 22.

106 — Wyrok Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, pkt 24.

107 — Zobacz pkt 62 powyżej.

83. W art. 14 ust. 4 określono dwie możliwe przesłanki, na których podstawie „państwa członkowskie cofają status uchodźcy, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia ważności nadanego przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy”. Przesłanki te, wyszczególnione bez zastosowania spójnika „lub” (prawdopodobnie pominiętego w wyniku niezamierzonej pomyłki) rzeczywiście dokładnie odzwierciedlają dwie części wyjątku z art. 21 ust. 2. Jak dotąd wszystko wydaje się być w porządku, ale ta zbieżność nie pomaga w dokonaniu wykładni art. 24 ust. 1 dotyczącego zezwoleń na pobyt dla osób, które *zachowują* status uchodźcy (a nie osób, którym go odebrano) (trudno mi powstrzymać się – nieco ze smutkiem – od komentarza, że pkt 6 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego¹⁰⁸ stanowi, że terminologia zastosowana w danym akcie powinna być spójna zarówno wewnętrznie, jak i z aktami już obowiązującymi, w szczególności w tej samej dziedzinie).

84. Na tym tle nie uważam, żeby szczególnie owocne było skupianie się na słowach „racjonalne podstawy” (art. 14 ust. 4 i art. 21 ust. 2) względem wyrażenia „ważne względy” (art. 24 ust. 1). Każde z tych sformułowań należy rozpatrywać w kontekście przepisu, którego są częścią. Brzmienie poszczególnych wyjątków należy analizować w ujęciu całościowym, przy czym, tak jak wyjątek od praw gwarantowanych na mocy prawa Unii, każdy z nich należy interpretować wąsko.

85. Mimo ogromnego wysiłku interpretacyjnego wydaje mi się, że zakres pojęciowy art. 24 ust. 1 jest szerszy niż art. 21 ust. 2, a przesłanki prowadzące do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1 (skutkującego zachowaniem przez uchodźcę statusu uchodźcy, ale bez zezwolenia na pobyt) mogą nie spełniać wymogów zastosowania wyjątku z art. 21 ust. 2 i otwierają drogę do utraty przez uchodźcę ochrony przed odesłaniem.

86. Zgodnie z moją interpretacją „ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego” zawsze muszą zawierać w sobie element obiektywny. Muszą istnieć wiarygodne przesłanki świadczące o tym, że powołany wzgląd rzeczywiście można uznać za „ważny”. Jednocześnie użycie określenia „ważne” sugeruje pewien stopień subiektywności w zakresie, w jakim względy te są uznawane za ważne przez dane państwo członkowskie w momencie podejmowania przez nie działań. W związku z powyższym te same względy niekoniecznie muszą być uznane za „ważne” w każdym wypadku¹⁰⁹.

87. Wreszcie nie uważam, aby konieczna czy pomocna była próba dokonania swego rodzaju wykładni przez analogię ani z dyrektywą o obywatelstwie, ani z dyrektywą w sprawie rezydentów długoterminowych.

88. Jeżeli chodzi o tę pierwszą, prawdą jest, że dyrektywę w sprawie kwalifikacji i dyrektywę o obywatelstwie przyjęto tego samego dnia. Prawdą jest też to, że o ile sposób dokonywania wykładni, zasadnie stosowany przez Trybunał, pozostawia w razie potrzeby miejsce szczególnej wykładni uwzględniającej swoisty cel każdej dyrektywy w celu zapewnienia jej skuteczności, o tyle podstawowe prawa i zasady nie powinny być stosowane odmiennie w zależności od dziedziny, w jakiej występują, jeśli mają nie stracić swego podstawowego charakteru¹¹⁰. Podsumowując, istnieją poważne różnice między tymi dwiema dyrektywami. Dyrektywę w sprawie kwalifikacji przyjęto na podstawie art. 63 WE (obecnie art. 78 TFUE i 79 TFUE); jest ona częścią CEAS, który wchodzi w zakres tytułu V TFUE („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”); przy czym (co może najważniejsze) jej

108 — Dz.U. 1999, C 73, s. 1 (zwane dalej „wspólnymi wytycznymi”). Możliwość zawierania tego rodzaju porozumień międzyinstytucjonalnych znajduje podstawę prawną w traktatach: zob. art. 295 TFUE.

109 — Wyrok Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

110 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322), pkt 47.

wykładni należy dokonywać w odniesieniu do konwencji genewskiej. Dyrektywę o obywatelstwie przyjęto na podstawie przepisu, który jest obecnie częścią drugą TFUE, dotyczącą obywatelstwa Unii i niedyskryminacji. Oba te instrumenty różnią się zatem pod względem zakresu zastosowania i przedmiotu.

89. Jeżeli chodzi o ten ostatni akt, o ile dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych nie wchodzi w skład CEAS, jej moment powstania jest taki sam jak dyrektywy w sprawie kwalifikacji w zakresie, w jakim początków tych aktów należy upatrywać w posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Jednakże art. 9 i 12 dyrektywy 2003/109 (zatytułowane, odpowiednio, „Cofnięcie lub utrata statusu” i „Ochrona przed wydaleniem”) zostały sformułowane w sposób, który (po raz kolejny) różni się od sformułowań użytych w dyrektywie w sprawie kwalifikacji. Dokładna analiza dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych nie pomaga w wypracowaniu spójnego lub usystematyzowanego podejścia przy sporządzaniu opinii. Nie ułatwia to zatem zadania interpretacyjnego¹¹¹.

Czy wspieranie organizacji terrorystycznej prowadzi do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1?

90. W części drugiej pytania drugiego sąd odsyłający zmierza do uzyskania wytycznych co do tego, czy (a jeżeli tak, to w jakich okolicznościach) wspieranie organizacji terrorystycznej mieści się w pojęciu „ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego” dla celów art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

91. Państwa członkowskie i Komisja w swoich uwagach są zgodne co do tego, że wspieranie organizacji terrorystycznej mogłoby prowadzić do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1, co uzasadniałoby cofnięcie (lub odmowę wydania lub odnowienia) zezwolenia na pobyt uchodźcy. H.T. jest odmiennego zdania, argumentując, że nawet gdyby uznać go za winnego naruszenia prawa krajowego (w szczególności § 20 Vereinsgesetz), przesłanki do zastosowania art. 24 ust. 1 nie są spełnione.

92. W art. 1 ust. 3 wspólnego stanowiska 2001/931 zdefiniowano akt terrorystyczny¹¹². Organizacja PKK znajduje się na liście załączonej do tego instrumentu oraz do rozporządzenia nr 2580/2001. Motyw 28 dyrektywy w sprawie kwalifikacji stanowi, że „[p]ojęcie bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego dotyczy także przypadków, w których obywatel państwa trzeciego należy do ugrupowania wspierającego międzynarodowy terroryzm lub sam wspiera takie ugrupowanie”¹¹³.

93. Wspieranie ujętej w wykazie organizacji, która dopuszcza się czynów wchodzących w zakres stosowania wspólnego stanowiska 2001/931 lub rozporządzenia nr 2580/2001, mogłoby zatem spełniać przesłanki zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1, jednak nie zawsze tak musi być. Wszystko zależy od tego, co dokładnie rozumie się przez „wspieranie”.

94. Dokonując oceny stanu faktycznego jakiejkolwiek rozpatrywanej sprawy (co leży w gestii właściwych organów krajowych), należy rozpocząć od ustalenia, czy działania danej organizacji można uznać za ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego dla celów art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Po pierwsze, nie sposób nie przyjąć, że akty o charakterze terrorystycznym, cechujące się np. przemocą wobec ludności cywilnej, nawet jeśli były popełnione z rzekomo politycznych pobudek, powinny zostać zakwalifikowane jako poważne przestępstwa

111 — Zobacz motyw 2 preambuły dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych. Dla pełności wyводу dodam, że geneza dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie wydaje się rzucać więcej światła na tę kwestię, gdyż brzmienia obecnego art. 14 ani art. 21 ust. 2 i 3 tej dyrektywy nie można odnaleźć w treści pierwotnego wniosku Komisji, o którym mowa w przypisie 100 powyżej.

112 — Zobacz pkt 11 powyżej.

113 — Zobacz ww. w przypisie 100 dokument Rady 8919/03 z dnia 12 maja 2003 r.

o charakterze niepolitycznym, a zatem można uznać, iż stanowią ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego¹¹⁴. Po drugie, akty międzynarodowego terroryzmu, generalnie i niezależnie od udziału państwa, są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych¹¹⁵.

95. Trybunał nie dysponuje żadnymi informacjami potwierdzającymi, że czyny popełnione przez PKK wchodzą w zakres którejkolwiek z omówionych przeze mnie wyżej kategorii. Fakt, że nazwa organizacji widnieje w wykazie ujętym w załączniku do wspólnego stanowiska Rady 2001/931, stanowi silny argument przemawiający za uznaniem, że organizacja ta albo jest organizacją terrorystyczną, albo istnieją co do tego podejrzenia (na podstawie dowodów, które można próbować podważyć przed sądem)¹¹⁶. Umieszczenie w wykazie jest zatem czynnikiem, który właściwy organ ma prawo wziąć pod uwagę przy ustalaniu, na początkowym etapie, czy dana organizacja dopuściła się aktów terrorystycznych¹¹⁷.

96. Należy mieć jednak na względzie, że cele określone, odpowiednio, we wspólnym stanowisku Rady 2001/931 i w dyrektywie w sprawie kwalifikacji znacznie różnią się od siebie. Dlatego moim zdaniem nie ma uzasadnienia dla tego, by – rozważając pozbawienie danej osoby możliwości otrzymywania świadczeń, wynikających z posiadania statusu uchodźcy, zagwarantowanych w rozdziale VII dyrektywy w sprawie kwalifikacji – właściwy organ opierał się wyłącznie na okoliczności, że dana osoba udzielała pewnego wsparcia organizacji figurującej w wykazie stworzonym poza ramami ustanowionymi w dyrektywie w sprawie kwalifikacji i konwencji genewskiej¹¹⁸.

97. Co natomiast z rolą, jaką dana osoba pełni w ramach „wspierania” takiej ujętej w wykazie organizacji? Czy wystarczy, aby zastosowanie miał wyjątek z art. 24 ust. 1?

98. Wydaje mi się, po pierwsze, że w sytuacji, gdy wsparcie dokonywane przez daną osobę obejmowało działania, które potencjalnie mogłyby stanowić przesłankę do zastosowania jednej z części wyjątku z art. 21 ust. 2, muszą być spełnione przesłanki do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1. Nie tak łatwo wyznaczyć wyraźną granicę w odniesieniu do działań mniejszej wagi. Ponieważ wyjątek z art. 24 ust. 1 stosuje się w razie wystąpienia „ważnych względów bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego”, oczywiste jest, że właściwe organy nie mają obowiązku wykazania (na przykład), iż istnieją racjonalne podstawy, by danego uchodźcę uznać za zagrożenie dla bezpieczeństwa danego państwa członkowskiego. To, co istotnie jest niezbędne, to sprawiedliwa i zrównoważona ocena stopnia, w jakim działania danej osoby stanowią znaczące wsparcie dla tej organizacji. Z tego względu właściwe organy państw członkowskich powinny upewnić się, czy, na przykład, dana osoba (i) sama dopuściła się aktów terrorystycznych; (ii) brała udział w planowaniu takich aktów terrorystycznych, podejmowała decyzje z nimi związane lub wydawała polecenia przeprowadzenia tego rodzaju aktów terrorystycznych; czy też (iii) finansowała działalność terrorystyczną lub pozyskiwała środki umożliwiające innym dokonywanie aktów terrorystycznych (powinno doprecyzować, że chociaż *każda* darowizna na rzecz organizacji ujętej w wykazie, nawet najmniejsza, z technicznego punktu widzenia oznacza „finansowanie” tej organizacji – zgodnie z zasadą „ziarnko do ziarnka” – osobiście uważam, że pozbawienie uchodźcy zezwolenia na pobyt z powodu dokonywania przez niego okazjonalnych, niewielkich darowizn stanowi nieproporcjonalne zastosowanie wyjątku z art. 24 ust. 1. Do kompetencji właściwych władz państwa członkowskiego, podlegających nadzorowi sądowemu ze strony sądów krajowych, należy ocena konkretnych okoliczności faktycznych w każdej sprawie).

114 — Zobacz wyrok B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 80, 81, odnośnie do wykładni art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, który stosuję tu w drodze analogii.

115 — Wyrok B i D, EU:C:2010:661, pkt 82, 83.

116 — Mając na uwadze dynamicznie rozwijające się orzecznictwo Sądu i Trybunału w zakresie zaskarżania decyzji dotyczących umieszczenia w wykazie, należy ostrożnie przyjmować założenia, że jeżeli dana organizacja figuruje w wykazie, to faktycznie musi być organizacją terrorystyczną; zob. przypis 18 powyżej.

117 — Wyrok B i D, EU:C:2010:661, pkt 90.

118 — Wyrok B i D, EU:C:2010:661, pkt 89.

99. Co zrobić w sytuacji, gdy te elementy nie występują? Jest wówczas konieczne upewnienie się, że istnieją inne ważne względy, aby uznać, że mamy do czynienia z zagrożeniem bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. W swoich rozważaniach „ważne względy” traktuję jako określenie niemal bliskoznaczne ze sformułowaniem „poważne powody” – z pewnością o słabszym wydźwięku niż „bezsprzeczne powody”, a jednocześnie zdecydowanie silniejsze znaczeniowo niż „możliwe powody”. Fakty muszą podlegać dokładnej analizie i ocenie, ponieważ niekorzystna dla danej osoby decyzja może prowadzić do jej wydalenia i potencjalnie naruszenia jej praw podstawowych.

100. Chciałabym przy okazji zauważyć, że uchodźca w rozumieniu art. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikacji może „zamieszkiwać legalnie i nieprzerwanie na [terytorium państwa członkowskiego] przez okres pięciu lat” (art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych) i z tego względu mieć prawo do ubiegania się o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego na mocy tej dyrektywy¹¹⁹. Na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych państwo członkowskie może „odmówić przyznania statusu rezydenta długoterminowego ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” z wyraźnym wskazaniem, że „przy podejmowaniu odnośnej decyzji państwo członkowskie uwzględnia wagę i rodzaj przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu lub też zagrożenie, jakie stanowi dana osoba, jednocześnie uwzględniając należyte czas zamieszkania i istnienie związków z państwem zamieszkania”. W sytuacji gdy taki status został już nadany, w art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych przewidziano wyjątek od ochrony przed wydaleniem w przeciwnym wypadku zapewnianej rezydentowi długoterminowemu, jeżeli osoba ta „stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”.

101. Ryzykując stwierdzenie rzeczy oczywistej, żaden z tych dwóch testów (wskazanych w dyrektywie w sprawie rezydentów długoterminowych) w jakimkolwiek stopniu nie odpowiada pod względem dokładności brzmieniu wyjątku z art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

102. Wracając do art. 24 ust. 1: istotne moim zdaniem dla oceny stanu faktycznego w każdej konkretnej sprawie są następujące elementy: (i) konkretne działania samego uchodźcy; (ii) działania organizacji, którą rzekomo wspiera; oraz (iii) kwestia istnienia innych elementów lub okoliczności zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Do kompetencji właściwych władz państwa członkowskiego, podlegających nadzorowi sądowemu ze strony sądów krajowych, należy ocena konkretnych okoliczności faktycznych w każdej sprawie.

103. Z materiałów przedłożonych Trybunałowi wynika, że wsparcie dla PKK ze strony H.T. było wyrażane poprzez uczestnictwo w zgodnych z prawem spotkaniach oraz uczestnictwo w wydarzeniach (takich jak świętowanie *Newroz*) potwierdzających jego tożsamość kulturową jako Kurda¹²⁰. Takie działania nie są jednoznacznie tożsame z osobistym wspieraniem przez niego działalności terrorystycznej; a akty tego rodzaju nie są automatycznie równoznaczne z aktami terrorystycznymi. Uważam, że należałoby dysponować większą liczbą dowodów, aby zasadnie móc stwierdzić, że w takich okolicznościach dana osoba jest terrorystą lub jest aktywnie związana ze zdelegalizowaną organizacją oraz że w związku z tym spełnione są przesłanki do zastosowania wyjątku z art. 24 ust. 1. Niemniej jednak zbadanie i ocena wszystkich tych kwestii jest zadaniem sądu odsyłającego.

119 — Zobacz art. 5 i 7 dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych.

120 — Zobacz pkt 39, 41 i 48 powyżej.

Jakie są konsekwencje sytuacji, w której zastosowanie ma wyjątek z art. 24 ust. 1?

104. Zastosowanie przez przyjmujące państwo członkowskie wyjątku z art. 24 ust. 1 wiąże się z formalnymi i materialnymi konsekwencjami dla uchodźcy. Formalnym skutkiem jest oczywiście to, że uchodźca zostaje pozbawiony zezwolenia na pobyt, stanowiącego dowód na to, że posiada on zezwolenie lub upoważnienie ze strony państwa członkowskiego do przebywania na jego terytorium¹²¹ (choć może on – tak jak H.T. w niniejszej sprawie – posiadać zgodę na legalne przebywanie na tym terytorium na innej podstawie). Jednakże uchodźca zachowuje swój status uchodźcy¹²², chyba że i do momentu gdy zostaje go pozbawiony¹²³. W niniejszej sprawie fakt, że H.T. nadal jest uchodźcą, nie pozostawia wątpliwości. W związku z tym zachowuje on uprawnienia do korzystania ze świadczeń materialnych zagwarantowanych wszystkim uchodźcom zgodnie z rozdziałem VII dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Do tych świadczeń należą: ochrona przed odesłaniem¹²⁴; utrzymanie jedności rodziny¹²⁵; prawo do otrzymania dokumentu podróży¹²⁶; dostęp do zatrudnienia, kształcenia, opieki społecznej, opieki zdrowotnej i zakwaterowania¹²⁷; swoboda poruszania się w danym państwie członkowskim¹²⁸ oraz dostęp do ułatwień integracyjnych¹²⁹.

105. Sąd odsyłający wyjaśnia, że cofnięcie zezwolenia na pobyt rodzi skutki w odniesieniu do praw przysługujących uchodźcy na gruncie prawa krajowego, gdyż wpływa ono na możliwość uzyskania przez niego dostępu do zatrudnienia, szkolenia zawodowego i innych praw socjalnych, wymagających posiadania zezwolenia na pobyt¹³⁰. Wyraźnie wpływa to więc na możliwość korzystania przez H.T. z praw materialnych przysługujących mu na mocy rozdziału VII dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

106. Uważam, że o ile możliwe jest cofnięcie zezwolenia na pobyt uchodźcy, w sytuacji gdy zastosowanie ma wyjątek z art. 24 ust. 1, *nie jest* dopuszczalne, aby skutkowało to także cofnięciem lub ograniczeniem minimalnego poziomu gwarancji przewidzianych w rozdziale VII dyrektywy w sprawie kwalifikacji, chyba że spełnione są także wyraźne przesłanki do cofnięcia tych świadczeń¹³¹. Sąd odsyłający nie wskazał, że w niniejszej sprawie zachodzi taka okoliczność. W związku z powyższym zainteresowane państwo członkowskie nie dysponuje żadnym marginesem uznania, czy wspomniane świadczenia materialne nadal mają być zapewniane.

107. Istotnie motyw 30 preambuły dyrektywy w sprawie kwalifikacji stanowi, że „[w] granicach określonych przez zobowiązania międzynarodowe państwa członkowskie mogą postanowić, że przyznanie świadczeń dotyczących dostępu do zatrudnienia, opieki społecznej, ochrony zdrowia oraz dostępu do ułatwień integracyjnych wymagają uprzedniego wydania zezwolenia na pobyt”. Niemniej jednak motyw ten sam w sobie nie może stanowić dla państw członkowskich podstawy prawnej do ograniczania świadczeń zagwarantowanych w rozdziale VII, w sytuacji gdy zezwolenie na pobyt

121 — Zobacz art. 2 lit. j) dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

122 — Zobacz art. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

123 — Osoba zachowuje przyznany jej na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji status uchodźcy, chyba że zastosowanie ma (w szczególności) art. 11 (ustanie statusu) lub art. 14 (cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia ważności statusu uchodźcy). Niezbędne byłoby także przestrzeganie odpowiednich procedur określonych w rozdziale IV dyrektywy w sprawie procedur. Bezsporne jest, że żadna z tych przesłanek nie ma zastosowania ani nie wystąpiła w niniejszej sprawie.

124 — Artykuł 21.

125 — Artykuł 23.

126 — Artykuł 25.

127 — Odpowiednio art. 26, 27, 28, 29 i 31.

128 — Artykuł 32.

129 — Artykuł 33.

130 — Zobacz pkt 35 i 48 powyżej.

131 — Zobacz w szczególności art. 20 ust. 6 (oraz, w odniesieniu do osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej, odpowiedni przepis w art. 20 ust. 7).

uchodźcy zostało cofnięte. Utrzymywanie przeciwnego stanowiska byłoby sprzeczne z celem motywu aktu prawnego¹³². Motyw zawiera uzasadnienie przepisu (przepisów) prawa materialnego. Sam w sobie nie jest przepisem prawa materialnego: w braku (jak w tym przypadku) jakiegokolwiek odpowiedniego przepisu prawa materialnego, nie może on rodzić skutków prawnych.

108. Do sądu odsyłającego należeć będzie zbadanie i zweryfikowanie okoliczności faktycznych w niniejszej sprawie, aby ocenić, czy konsekwencje utraty przez H.T. zezwolenia na pobyt są zgodne z nadal przysługującymi mu jako uchodźcy prawami na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji, a także podjęcie stosownych działań w celu zagwarantowania tych praw. Poniższe rozważania przedstawiam jedynie na wypadek, gdyby okazały się pomocne.

109. Wydaje mi się, że ograniczenia zastosowane wobec H.T. w zakresie przemieszczania się na terytorium Niemiec z powodu uznania go winnym naruszenia § 20 Vereinsgesetz¹³³ nie są do końca niezgodne z dyrektywą w sprawie kwalifikacji, na gruncie wykładni dokonywanej w świetle konwencji genewskiej: w ostatnim z tych aktów potwierdza się obowiązek przestrzegania przez uchodźcę praw i przepisów w państwie, w którym ubiega się o ochronę¹³⁴. Bezpośrednią konsekwencją cofnięcia zezwolenia na pobyt H.T. jest utrata prawa do swobodnego przemieszczania się w granicach strefy Schengen¹³⁵. Możliwe, że okoliczności powodujące zastosowanie wyjątku z art. 24 ust. 1 oznaczają także, że nie posiada on już dokumentu podróży, ponieważ został objęty zakresem stosowania wyjątku z art. 25 ust. 1. (sąd odsyłający nie zajął stanowiska w tej kwestii). Nie istnieje jednak żaden wyraźny wyjątek dotyczący prawa do dostępu do zatrudnienia, edukacji, opieki społecznej, opieki zdrowotnej i zakwaterowania zagwarantowanego na mocy rozdziału VII¹³⁶.

110. Jeżeli – a wszystko na to wskazuje – H.T. zachowuje prawo do dostępu do świadczeń materialnych z uwagi na to, że zachowuje on status uchodźcy, należy uznać, że państwo członkowskie ma obowiązek podjęcia koniecznych środków, aby umożliwić osobie w tej sytuacji korzystanie z tych świadczeń. Określenie sposobu, w jaki należy tego dokonać, należy do kompetencji państw członkowskich.

111. Wydaje mi się, że w każdej konkretnej sprawie państwo członkowskie mogłoby (na przykład) przyjąć następującą linię działania. Po pierwsze, mogłoby zdecydować, że chociaż zastosowanie ma wyjątek z art. 24 ust. 1, zezwolenie na pobyt uchodźcy nie zostanie cofnięte (na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji państwa członkowskie zawsze mają możliwość wprowadzenia lub utrzymywania bardziej korzystnych norm)¹³⁷.

112. Alternatywnie państwo członkowskie może – jak w niniejszej sprawie – zdecydować o cofnięciu zezwolenia na pobyt, ale z innych względów pozwoić uchodźcy na legalne pozostanie na terytorium tego państwa. Ponieważ nie dysponuję szczegółowymi informacjami na temat tego, czy (szereg) innych państw członkowskich stosuje podobne rozwiązania jak „pobyt tolerowany”, określane w Niemczech jako *Duldungen*, założenie, że mogą je stosować, nie jest bezzasadne¹³⁸. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się przyjąć taką linię działania, będzie musiało opracować jakiś odpowiedni mechanizm służący zapewnieniu dostępu do tych świadczeń przewidzianych w rozdziale VII, do których nadal jest uprawniony. To, czego moim zdaniem *nie może* zrobić, to doprowadzić do sytuacji, w której uchodźca znajdzie się w swoistej próżni prawnej, gdy jego obecność na terytorium jest tolerowana, ale pozbawia się go (przynajmniej części) świadczeń materialnych wynikających z posiadania przez niego statusu

132 — Zobacz ww. w przypisie 108 pkt 10 wspólnych wytycznych.

133 — Zobacz pkt 40 powyżej.

134 — Zobacz pkt 3 powyżej.

135 — Zobacz pkt 10 powyżej.

136 — Lub do ułatwień integracyjnych, które mogą, ale nie muszą być istotne dla sprawy H.T., ponieważ mieszka on w Niemczech od 1989 r.

137 — Zobacz art. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

138 — Chociaż w żadnym wypadku nie jest to dokładny ekwiwalent, na myśl przychodzi mi instytucja „ograniczonego zezwolenia na wjazd lub pobyt” funkcjonująca w systemie prawnym kraju, na temat którego mam największe rozeznanie.

uchodźcy. Taki stan rzeczy byłby niezgodny z treścią, celami i systematyką dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Proporcjonalność takiego działania także jest według mnie dyskusyjna, zważywszy, że wszelkie środki przyjęte przez państwo członkowskie w związku z zastosowaniem art. 24 ust. 1 muszą być proporcjonalne.

113. Zasada proporcjonalności (jedna z zasad ogólnych prawa Unii) jest istotna w kontekście wykładni prawodawstwa Unii¹³⁹. Zasada proporcjonalności wymaga, aby środki wybrane przez państwa członkowskie dla osiągnięcia założonego celu, mieszczącego się w obszarze stosowania prawa Unii, były właściwe w tym względzie¹⁴⁰. W niniejszej sprawie cofnięcie uchodźcy zezwolenia na pobyt bezsprzecznie wchodzi w zakres prawa Unii (w formie dyrektywy w sprawie kwalifikacji), tak samo jak konsekwencje takiego cofnięcia w zakresie, w jakim mogą one zagrażać dostępowi do świadczeń materialnych zagwarantowanych w tej dyrektywie osobom posiadającym status uchodźcy. O ile cel jest tu zasadny (znajduje bowiem potwierdzenie w art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji), skutek w postaci utraty świadczeń zagwarantowanych w dyrektywie w sprawie kwalifikacji w sytuacji, gdy uchodźca mimo wszystko pozostaje na terytorium państwa członkowskiego, nie jest ani odpowiednim, ani koniecznym środkiem dla osiągnięcia tego celu.

114. Jeżeli na skutek zastosowania przepisów prawa krajowego osobie, która nie posiada już zezwolenia na pobyt, ale która zachowuje status uchodźcy, odmawia się prawa do korzystania ze świadczeń materialnych, do których uprawnia posiadanie tego statusu, wówczas te przepisy prawa krajowego są niezgodne z dyrektywą. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w sytuacji, gdy prawo krajowe jest niezgodne z dyrektywą, sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego¹⁴¹.

Wnioski

115. W świetle powyższych rozważań wyrażam opinię, że na pytania przedłożone we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi:

Zezwolenie na pobyt wydane uchodźcy może zostać cofnięte albo w razie występowania ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w rozumieniu art. 24 ust. 1 dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. (w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony), albo w razie spełnienia przesłanek do zastosowania wyjątku od zasady non-refoulement z art. 21 ust. 2 tej dyrektywy.

Wyrażenie „ważne względy bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego” zawarte w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83 oznacza, że istnieją poważne powody, aby uznać, że istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Zakres pojęciowy tego sformułowania jest szerszy niż zakres warunku z art. 21 ust. 2 tej dyrektywy, zgodnie z którym istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa danego państwa członkowskiego [w ramach art. 21 ust. 2 lit. a)] lub dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego (w ramach art. 21 ust. 2 lit. b)).

139 — Zobacz na przykład orzecznictwo dotyczące równości wynagrodzenia, np. wyrok Cadman, C-17/05, EU:C:2006:633, pkt 31, 32.

140 — Wyrok Zhu i Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 32, 33.

141 — Wyrok Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, pkt 81.

Zanim możliwe będzie cofnięcie zezwolenia na pobyt przyznanego uchodźcy na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83 z powodu wspierania przez niego zdelegalizowanej organizacji, należy dokonać indywidualnej oceny konkretnych faktów. Dla tej oceny istotne są następujące elementy: (i) konkretne działania samego uchodźcy; (ii) działania organizacji, którą rzekomo wspiera; oraz (iii) kwestia istnienia innych elementów lub okoliczności zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Do kompetencji właściwych władz państwa członkowskiego, podlegających nadzorowi sądowemu ze strony sądów krajowych, należy ocena konkretnych okoliczności faktycznych w każdej sprawie.

W sytuacji gdy państwo członkowskie wydała uchodźcę, ale zawiesza wykonanie tej decyzji, odmawianie tej osobie dostępu do świadczeń zagwarantowanych na mocy rozdziału VII dyrektywy 2004/83 jest działaniem niezgodnym z tą dyrektywą, chyba że zastosowanie znajduje wyraźnie określony wyjątek; przy czym jakiegokolwiek środki przyjęte przez państwo członkowskie dla realizacji celów tego przepisu muszą być proporcjonalne.

Status uchodźcy danej osoby może zostać cofnięty wyłącznie na mocy wyraźnych przepisów dyrektywy 2004/83. Z tego względu, w sytuacji gdy uchodźca zachowuje swój status na mocy tej dyrektywy, ale wskutek zastosowania przepisów prawa krajowego pozbawia się go dostępu do świadczeń, do których jest uprawniony jako uchodźca zgodnie z tym przepisem, takie przepisy prawa krajowego są niezgodne z dyrektywą 2004/83. W sytuacji gdy prawo krajowe jest niezgodne z dyrektywą, sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego.