



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 września 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Granice, azyl i imigracja – Status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 17 – Wykluczenie z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej – Podstawy – Skazanie za poważne przestępstwo – Określenie powagi przestępstwa na podstawie kary grożącej za jego popełnienie zgodnie z prawem krajowym – Dopuszczalność – Konieczność indywidualnej oceny

W sprawie C-369/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie, Węgry) postanowieniem z dnia 29 maja 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 czerwca 2017 r., w postępowaniu:

**Shajin Ahmed**

przeciwno

**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas (sprawozdawca), C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Shajina Ahmeda przez G. Győző, ügyvéd,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vlácilu i A. Brabcovú, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: węgierski.

- w imieniu rządu francuskiego przez E. Armoët, E. de Moustier i D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.H.S. Gijzen i M.K. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Tokára i M. Condou-Durande, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 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 (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Shajinem Ahmedem, obywatelem Afganistanu, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urzędem ds. imigracji i azylu, Węgry), dawniej Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (urzędem ds. imigracji i spraw obywatelskich, Węgry, zwanym dalej „urzędem”) w przedmiocie oddalenia przez to ministerstwo wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez S. Ahmeda.

### Ramy prawne

#### *Prawo międzynarodowe*

- 3 Konwencja dotycząca statutu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Konwencja ta została uzupełniona i zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców podpisanym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).
- 4 W art. 1 sekcja A tej konwencji zdefiniowano pojęcie „uchodźcy”, po czym w art. 1 sekcja F postanowiono, co następuje:  

„Postanowienia niniejszej konwencji nie mają zastosowania do osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

  - a) dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;
  - b) dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę;
  - c) jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych”.

## **Prawo Unii**

5 Artykuł 78 ust. 1 i 2 TFUE stanowi:

„1. Unia [Europejska] rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non refoulement. Polityka ta musi być zgodna z [konwencją genewską], jak również z innymi odpowiednimi traktatami.

2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego:

- a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
- b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;

[...]”.

6 Dyrektywa 2011/95, wydana na podstawie art. 78 ust. 2 lit. a) i b) TFUE, uchyliła dyrektywę 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 (Dz.U. 2004, L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96).

7 Motywy 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 i 39 dyrektywy 2011/95 mają następujące brzmienie:

„(3) Rada Europejska na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. uzgodniła podjęcie wysiłków na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej [...].

(4) Konwencja genewska [...] [stanowi] fundamenty międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców.

[...]

(8) W przyjętym w dniach 15–16 października 2008 r. Europejskim pakcie o imigracji i azylu Rada Europejska stwierdziła, że pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice w zakresie udzielania ochrony i jej form, oraz wezwała do zakończenia procesu utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, przewidzianego w programie haskim [przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2004 r., wyznaczającym cele do osiągnięcia w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w latach 2005–2010], a co za tym idzie, zapewnienia wyższego poziomu ochrony.

(9) W programie sztokholmskim [przyjętym w 2010 r.] Rada Europejska powtórzyła swoje zaangażowanie w realizację celu, jakim jest utworzenie najpóźniej do 2012 r. wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności, opartej na wspólnej procedurze azylowej i jednolitym statusie osób otrzymujących ochronę międzynarodową, zgodnie z art. 78 [TFUE].

[...]

(12) Głównym celem niniejszej dyrektywy jest, po pierwsze, to, by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a po drugie, by osoby takie miały dostęp do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich.

[...]

(23) Jako wytyczne dla właściwych organów krajowych państw członkowskich w stosowaniu konwencji geneńskiej należy ustanowić normy dotyczące definicji i zakresu statusu uchodźcy.

(24) Konieczne jest wprowadzenie wspólnych kryteriów dla uznawania wnoszących o azyl jako uchodźców w rozumieniu art. 1 konwencji geneńskiej.

[...]

(33) Należy także ustanowić normy dotyczące definicji oraz zakresu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Ochrona uzupełniająca powinna mieć charakter komplementarny i dodatkowy wobec ochrony uchodźców przewidzianej w konwencji geneńskiej.

[...]

(39) Odpowiadając na zawarty w programie sztokholmskim apel, by ustanowić jednolity status uchodźców i osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej, należy, z zastrzeżeniem koniecznych i obiektywnie uzasadnionych odstępstw, przyznać beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej takie same prawa i świadczenia, z jakich korzystają uchodźcy zgodnie z niniejszą dyrektywą, oraz stosować do nich takie same kryteria kwalifikowalności”.

8 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »ochrona międzynarodowa« oznacza status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej określony w lit. e) i g);

[...]

f) »osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda określona w art. 15, i do którego nie ma zastosowania art. 17 ust. 1 i 2 oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa;

g) »status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za osobę kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej;

[...]”.

- 9 Zawarty w rozdziale III wspomnianej dyrektywy noszącym tytuł „Kwalifikowanie się do otrzymania statusu uchodźcy” art. 12 tej dyrektywy, zatytułowany „Wykluczenie”, stanowi w ust. 2 i 3:

„2. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wykluczony z możliwości otrzymania statusu uchodźcy, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- a) dokonał zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;
- b) popełnił poza państwem, które go przyjął, poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym, zanim został przyjęty jako uchodźca, czyli zanim wydano mu zezwolenie na pobyt na podstawie nadanego statusu uchodźcy; szczególnie okrutne czyny, nawet jeśli zostały popełnione z rzekomo politycznych pobudek, można zakwalifikować jako poważne zbrodnie o charakterze niepolitycznym;
- c) jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych [podpisanej w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.].

3. [Ustęp] 2 ma zastosowanie do osób, które podlegają do przestępstw lub czynów określonych w tym ustępie lub w inny sposób uczestniczą w ich popełnianiu”.

- 10 Opatrzony tytułem „Cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia ważności statusu uchodźcy” art. 14 tej dyrektywy, zawarty w rozdziale IV, stanowi w ust. 4:

„Państwa członkowskie mogą cofnąć status, pozbawić lub odmówić przedłużenia ważności statusu nadanego uchodźcy przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy, jeżeli:

- a) istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa;
- b) dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego”.

- 11 Rozdział V dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Kwalifikowanie się do objęcia ochroną uzupełniającą”, zawiera art. 17, noszący tytuł „Wykluczenie”, zgodnie z którym:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wykluczony z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- a) dokonał zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;
- b) popełnił poważne przestępstwo;
- c) jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych;
- d) stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa.

2. [Ustęp] 1 ma zastosowanie do osób, które podlegają do przestępstw lub czynów określonych w tym ustępie lub w inny sposób uczestniczą w ich popełnianiu.

3. Państwa członkowskie mogą wykluczyć obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli przed przyjęciem do danego państwa członkowskiego popełnił on jedno lub więcej przestępstw nieobjętych zakresem ust. 1, które – gdyby zostały popełnione w danym państwie członkowskim – podlegałyby karze więzienia, i jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary wynikającej z popełnienia tych przestępstw”.

### ***Prawo węgierskie***

12 Artykuł 8 menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy LXXX z 2007 r. o prawie do azylu, *Magyar Közlöny* 2007/83, zwanej dalej „ustawą o prawie do azylu”) stanowi, co następuje:

„1. Za uchodźcę nie jest uważany cudzoziemiec, do którego odnosi się którakolwiek z podstaw wykluczenia ustanowionych w art. 1 ust. D, E lub F konwencji genewskiej.

2. »Poważną zbrodnię o charakterze niepolitycznym« w rozumieniu art. 1 ust. F lit. b) konwencji genewskiej stanowi każdy czyn, w przypadku którego – mając na względzie wszystkie okoliczności, takie jak cel przestępstwa, jego motyw, sposób jego popełnienia oraz użyte lub planowane środki – charakter kryminalny przestępstwa przeważa nad charakterem politycznym i który jest zagrożony w prawie węgierskim karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat”.

13 Zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 3 tej ustawy:

„Organ właściwy w dziedzinie azylu cofa status uchodźcy, w przypadku gdy uchodźca został skazany przez sąd prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa zagrożonego w prawie węgierskim karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat”.

14 Artykuł 15 wspomnianej ustawy, który określa podstawy wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, stanowi:

„Nie otrzyma ochrony uzupełniającej cudzoziemiec:

- a) w przypadku którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:
  - aa) dopuścił się zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych;
  - ab) popełnił przestępstwo zagrożone w prawie węgierskim karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat;
  - ac) popełnił przestępstwo sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- b) którego pobyt na terytorium Węgier stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”.

### **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

15 W dniu 13 października 2000 r. decyzją urzędu S. Ahmed uzyskał status uchodźcy ze względu na zagrożenie prześladowaniem w jego państwie pochodzenia, ponieważ jego ojciec był oficerem wysokiej rangi w reżimie Najibullaha.

16 W późniejszym czasie wobec S. Ahmeda wszczęto na Węgrzech postępowanie karne, w ramach którego S. Ahmed domagał się, by o jego sytuacji został w pełni poinformowany konsul Islamskiej Republiki Afganistanu.

- 17 Uznawszy, że z wniosku o objęcie ochroną, który S. Ahmed dobrowolnie wystosował do swego kraju pochodzenia, można było wywieść, iż zagrożenie prześladowaniem ustało, w 2014 r. urząd wszczął z urzędu postępowanie w sprawie kontroli jego statusu uchodźcy.
- 18 Prawomocnym orzeczeniem z dnia 21 maja 2014 r. Fővárosi Ítéltábla (regionalny sąd apelacyjny w Budapeszcie, Węgry) skazał S. Ahmeda za usiłowanie zabójstwa na karę dwóch lat pozbawienia wolności oraz czterech lat pozbawienia praw obywatelskich. Orzeczeniem z dnia 14 lipca 2014 r. Budapest Környéki Törvényszék (sąd dla Budapesztu – aglomeracja, Węgry) skazał S. Ahmeda za próbę wymuszenia na karę czterech lat pozbawienia wolności oraz trzech lat pozbawienia praw obywatelskich.
- 19 Decyzją z dnia 4 listopada 2014 r. urząd, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o prawie do azylu, cofnął S. Ahmedowi status uchodźcy.
- 20 W dniu 30 czerwca 2015 r. S. Ahmed wystąpił z nowym wnioskiem o przyznanie mu statusu uchodźcy i statusu ochrony uzupełniającej, który został oddalony przez urząd decyzją z dnia 9 grudnia 2015 r.
- 21 Shajin Ahmed zaskarżył tę decyzję do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie, Węgry). Sąd ten uwzględnił jego skargę i nakazał urzędowi ponowne wszczęcie postępowania administracyjnego.
- 22 W ramach tego nowego postępowania urząd, decyzją z dnia 10 października 2016 r., oddalił wniosek S. Ahmeda zarówno w zakresie przyznania mu statusu uchodźcy, jak i w zakresie przyznania mu statusu ochrony uzupełniającej, stwierdzając jednak, że istnieje przeszkoda dla jego wydalenia. Urząd uznał, że S. Ahmedowi nie można było przyznać ochrony uzupełniającej z powodu istnienia podstawy wykluczenia w rozumieniu ustawy o prawie do azylu, zważywszy, że dopuścił się on przestępstwa, za popełnienie którego prawo węgierskie przewiduje karę pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat. W tym względzie Urząd uwzględnił orzeczone wobec S. Ahmeda skazania wynikające z orzeczeń przywołanych w pkt 18 niniejszego wyroku.
- 23 Shajin Ahmed zaskarżył tę decyzję do sądu odsyłającego, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie), w zakresie, w jakim na mocy tej decyzji urząd nie uwzględnił jego wniosku o przyznanie mu statusu ochrony uzupełniającej.
- 24 Zdaniem S. Ahmeda, określając jako podstawę wykluczenia możliwości otrzymania tego statusu fakt popełnienia przestępstwa zagrożonego zgodnie z prawem węgierskim karą pięciu lat pozbawienia wolności, przepisy krajowe pozbawiają organy administracji odpowiedzialne za ich stosowanie jakiegokolwiek zakresu uznania, a sądy dokonujące kontroli zgodności z prawem decyzji tych organów – zakresu swobodnej oceny. Tymczasem wyrażenie „popełnił poważne przestępstwo” zawarte w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, dotyczącym podstaw wykluczenia możliwości otrzymania wspomnianego statusu, nakłada, zdaniem S. Ahmeda, obowiązek oceny wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku.
- 25 Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z uregulowaniem węgierskim to samo kryterium, a mianowicie fakt skazania „za popełnienie przestępstwa zagrożonego w prawie węgierskim karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat” stanowi podstawę zarówno pozbawienia statusu uchodźcy, co przewiduje art. 11 ust. 3 ustawy o prawie do azylu, jak i wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, co wynika z art. 15 lit. a) ppkt (ab) tej ustawy. Natomiast dyrektywa 2011/95 przewiduje odmienne kryteria decydujące o pozbawieniu statusu uchodźcy lub wykluczeniu z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej.
- 26 W tym względzie w odniesieniu do pozbawienia statusu uchodźcy sąd odsyłający podkreśla, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 przyjmuje za kryterium skazanie danej osoby za „szczególnie poważne” przestępstwo, co oznacza, że osoba skazana stanowi w sposób oczywisty zagrożenie dla społeczności

odnośnego państwa członkowskiego, natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy wykluczenie z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej opiera się na popełnieniu „poważnego przestępstwa”, co zakłada, że zarzucane czyny, do których odnosi się ten przepis, są mniej poważne niż czyny, których dotyczy art. 14 ust. 4 lit. b) owej dyrektywy.

- 27 W ocenie sądu odsyłającego kryterium przyjęte w prawie węgierskim, polegające na wzięciu pod uwagę długości kary, jaką zagrożone jest dane przestępstwo, nie pozwala na ocenę powagi faktycznie popełnionego przestępstwa.
- 28 Zdefiniowanie pojęcia „poważnego przestępstwa” wyłącznie na podstawie kary grożącej za jego popełnienie prowadzi bowiem do automatycznego uznania za poważne każdego czynu zabronionego, który na podstawie prawa węgierskiego może podlegać karze pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat, w tym czynów zabronionych, w przypadku których kara pięciu lat pozbawienia wolności stanowi maksymalny wymiar kary. Ponadto podstawa wykluczenia powiązana z karą, jaką zagrożone jest dane przestępstwo, nie pozwala na uwzględnienie faktu, że wykonanie kary może zostać zawieszona.
- 29 Zdaniem sądu odsyłającego zaś sformułowanie użyte w art. 14 ust. 4 i w art. 17 ust. 1 dyrektywy 2011/95 nakazuje dokonanie wnikliwej oceny wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku, a także, w niniejszej sprawie, orzeczenia sądu karnego.
- 30 Sąd odsyłający uważa zatem za konieczne wyjaśnienie wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, który dotyczy wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, w szczególności w świetle wykładni art. 12 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2004/83, obecnie art. 12 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2011/95, dotyczącego wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, dokonanej przez Trybunał w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 87), zgodnie z którym właściwy organ danego państwa członkowskiego może zastosować ten przepis dopiero po przeprowadzeniu – indywidualnie dla każdego przypadku – oceny konkretnych znanych mu okoliczności w celu ustalenia, czy istnieją poważne powody, aby uważać, że czyny popełnione przez zainteresowanego, spełniającego poza tym kryteria uzyskania statusu uchodźcy, są objęte zakresem jednego z dwóch przypadków wykluczenia przewidzianych w tym przepisie.
- 31 W tych okolicznościach Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy z wyrażenia »popełnił poważne przestępstwo«, użytego w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy [2011/95], wynika, że kara przewidziana w przepisach prawnych danego państwa członkowskiego za popełnienie konkretnego przestępstwa może stanowić jedyne kryterium pozwalające ustalić, czy wnioskodawca popełnił przestępstwo, ze względu na które może zostać wykluczona możliwość otrzymania przez niego ochrony uzupełniającej?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 32 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nie są z nim zgodne przepisy państwa członkowskiego, na mocy których uznaje się, iż osoba występująca o udzielenie ochrony uzupełniającej „popełniła poważne przestępstwo” w rozumieniu tej dyrektywy, które może wykluczyć możliwość otrzymania przez nią tej ochrony, wyłącznie na podstawie kary, jaką dane przestępstwo zagrożone jest zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

- 33 W tym względzie należy zauważyć, że pojęcie „poważnego przestępstwa” zawarte w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 nie zostało zdefiniowane w tym akcie, który nie zawiera także wyraźnego odesłania do prawa krajowego w celu ustalenia znaczenia i zakresu tego pojęcia.
- 34 Podobnie jest w przypadku pojęcia „szczególnie poważnego przestępstwa”, którym posłużono się w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, dotyczącym pozbawienia statusu uchodźcy, a także pojęcia „poważnego przestępstwa o charakterze niepolitycznym” użytego w art. 12 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, odnoszącym się do wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy.
- 35 Zdaniem rządów czeskiego i węgierskiego, ponieważ prawodawca Unii nie zdefiniował pojęcia „poważnego przestępstwa” w kontekście ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej, ustalenie jego definicji należy do ustawodawcy każdego z państw członkowskich. Natomiast S. Ahmed, rządy francuski i niderlandzki, a także Komisja Europejska twierdzą, że w kontekście ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej omawiane tu pojęcie należy interpretować z uwzględnieniem celów i znajdujących zastosowanie do uchodźców zasad ogólnych prawa Unii, a w konsekwencji wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy dokonywać w świetle konwencji genewskiej, zwłaszcza jej art. 1 sekcja F lit. b) oraz art. 12 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, który zasadniczo przejmuje treść tego postanowienia konwencji.
- 36 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że zgodnie z wymogami zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równego traktowania treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna w normalnych warunkach być w całej Unii przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalać z uwzględnieniem kontekstu tego przepisu oraz zamierzonego celu uregulowania, którego stanowi on część (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 lipca 2016 r., JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, pkt 35–37; z dnia 26 lipca 2017 r., Ouhrani, C-225/16, EU:C:2017:590, pkt 38; z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S, C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 41).
- 37 Tymczasem z motywu 12 dyrektywy 2011/95 wynika, że jednym z podstawowych celów tego aktu jest zapewnienie, by wszystkie państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej. Z art. 78 ust. 1 TFUE wynika ponadto, że wspólna polityka, którą Unia rozwija w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony i która ma na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement, powinna być zgodna z konwencją genewską.
- 38 W tym kontekście należy zauważyć, że dyrektywa 2011/95, podobnie jak dyrektywa 2004/83, reguluje w ramach koncepcji „międzynarodowej ochrony” dwa odrębne systemy ochrony, mianowicie, po pierwsze, status uchodźcy, a po drugie, status związany z przyznaniem ochrony uzupełniającej (zob. w odniesieniu do dyrektywy 2004/83 wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 26).
- 39 Jak wynika z motywów 6 i 33 dyrektywy 2011/95 ochrona uzupełniająca ma charakter komplementarny i dodatkowy wobec ochrony uchodźców przewidzianej w konwencji genewskiej (wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 31).
- 40 Z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95 wynika, że konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców oraz że przepisy dyrektywy odnoszące się do warunków nadania statusu uchodźcy oraz zakresu przyznawanej ochrony zostały ustanowione w celu ułatwienia właściwym organom państw członkowskich stosowania tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria (wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 Trybunał wielokrotnie orzekał, że wykładni przepisów tej dyrektywy, podobnie jak przepisów dyrektywy 2004/83, 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 (wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 78; z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 29; z dnia 31 stycznia 2017 r., Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, pkt 42).
- 42 Jakkolwiek powyższe uwagi, jako odnoszące się do konwencji genewskiej, są istotne jedynie w zakresie dotyczącym warunków nadania statusu uchodźcy oraz zakresu przyznanej ochrony, ponieważ reżim prawny przewidziany przez tę konwencję stosuje się wyłącznie do uchodźców, a nie do osób korzystających ze statusu ochrony uzupełniającej, to z motywów 8, 9 i 39 dyrektywy 2011/95 wynika, że prawodawca Unii pragnął ustanowić jednolity status na korzyść wszystkich osób korzystających z ochrony międzynarodowej (zob. podobnie wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 31, 32).
- 43 Co się tyczy podstaw wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, należy wskazać, że prawodawca Unii zainspirował się zasadami znajdującymi zastosowanie do uchodźców, aby rozszerzyć je, w miarę możliwości, na osoby korzystające ze statusu ochrony uzupełniającej.
- 44 Treść i struktura art. 17 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy 2011/95, dotyczącego wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, wykazują bowiem podobieństwa z art. 12 ust. 2 lit. a)–c) tej dyrektywy, odnoszącym się do wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, który to przepis przejmuje z kolei zasadniczo brzmienie art. 1 sekcja F lit. a)–c) konwencji genewskiej.
- 45 Ponadto z prac przygotowawczych nad dyrektywą 2011/95, podobnie z prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2004/83 [zob. pkt 4.5, 7 uzasadnienia wniosku dotyczącego dyrektywy, przedstawionego przez Komisję w dniu 30 października 2001 r., COM(2001) 510 końcowy (Dz.U. 2002, C 51 E, s. 325) oraz wniosek dotyczący dyrektywy, przedstawiony przez Komisję w dniu 21 października 2009 r., COM(2009) 551 końcowy], że art. 17 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy 2011/95 wynika z woli prawodawcy Unii, aby wprowadzić podstawy wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej podobne do tych obowiązujących w odniesieniu do uchodźców.
- 46 Niemniej jednak, nawet jeżeli te podstawy wykluczenia skupiają się wokół pojęcia „poważnego przestępstwa”, zakres stosowania podstawy wykluczenia przewidzianej w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 jest szerszy niż zakres stosowania podstawy wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy przewidzianej w art. 1 sekcja F lit. b) konwencji genewskiej i art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95.
- 47 W istocie, podczas gdy podstawa wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, o której mowa w ostatnim z tych przepisów, odnosi się do poważnego przestępstwa o charakterze niepolitycznym, popełnionego poza państwem, które przyjęło taką osobę, i przed jej przyjęciem jako uchodźcy, podstawa wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej przewidziana w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 dotyczy bardziej ogólnie poważnego przestępstwa i nie jest zatem ograniczona ani geograficznie, ani w czasie, ani też pod względem charakteru popełnionego przestępstwa.
- 48 Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 87), Trybunał stwierdził, iż z brzmienia art. 12 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2004/83, obecnie art. 12 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2011/95, wynika, że właściwy organ danego państwa członkowskiego może stosować ten przepis dopiero po przeprowadzeniu – indywidualnie dla każdego przypadku – oceny konkretnych znanych mu okoliczności w celu ustalenia, czy istnieją poważne powody, aby uważać, że czyny popełnione przez zainteresowanego, spełniającego poza tym kryteria uzyskania statusu uchodźcy, są objęte zakresem jednego z dwóch przypadków wykluczenia przewidzianych w tym przepisie.

- 49 Z powyższego wynika, że każda decyzja o wykluczeniu możliwości uzyskania przez daną osobę statusu uchodźcy powinna zostać poprzedzona pełną analizą wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku i nie może zostać podjęta w sposób automatyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 91, 93).
- 50 Taki wymóg powinien stosować się również do decyzji o wykluczeniu z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej.
- 51 Podobnie bowiem jak w przypadku podstaw wykluczenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy, celem podstaw wykluczenia możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej jest pozbawienie takiej możliwości osób uznanych za niegodne ochrony, która wiąże się z takim statusem, i zachowanie wiarygodności reżimu wspólnego europejskiego systemu azylowego, który obejmuje zarówno zbliżanie przepisów w zakresie uznawania uchodźców i zakresu statusu uchodźcy, jak i przepisów dotyczących uzupełniających form ochrony przyznającej każdej osobie potrzebującej takiej ochrony właściwy status (zob. podobnie w odniesieniu do dyrektywy 2004/83 i statusu uchodźcy wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 104, 115).
- 52 Należy zauważyć, że art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 zezwala na wykluczenie możliwości otrzymania przez daną osobę ochrony uzupełniającej jedynie wówczas, gdy istnieją „poważne podstawy”, aby sądzić, że popełniła ona poważne przestępstwo. Przepis ten ustanawia podstawę wykluczenia, która stanowi wyjątek od reguły ogólnej, ustanowionej w art. 18 dyrektywy 2011/95 i wymaga zatem dokonywania wykładni zawężającej.
- 53 Zdaniem sądu odsyłającego ustawa o prawie do azylu prowadzi jednak do automatycznego zakwalifikowania jako poważnych wszystkich czynów zabronionych, które mogą na podstawie prawa węgierskiego podlegać karze pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat.
- 54 Komisja słusznie zwraca uwagę, że ta kwalifikacja może objąć szerokie spektrum zachowań o różnym stopniu powagi. Tymczasem zdaniem Komisji konieczne byłoby, aby właściwy organ lub sąd krajowy orzekający w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej mógł zbadać, na podstawie innych kryteriów niż kryterium wymiaru grożącej kary, czy czyn zabroniony, jakiego dopuścił się wnioskodawca, spełniający poza tym kryteria otrzymania ochrony uzupełniającej, jest na tyle poważny, aby musiał skutkować oddaleniem wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.
- 55 W tym względzie należy podkreślić, że nawet jeśli kryterium wymiaru kary grożącej zgodnie z prawem karnym danego państwa członkowskiego ma szczególne znaczenie dla oceny wagi przestępstwa uzasadniającej wykluczenie możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej na mocy art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, to właściwy organ tego państwa członkowskiego może powoływać się na podstawę wykluczenia przewidzianą tym przepisem dopiero po przeprowadzeniu – indywidualnie dla każdego przypadku – oceny konkretnych znanych mu okoliczności w celu ustalenia, czy istnieją poważne powody, aby uznać, że czyny popełnione przez zainteresowanego, spełniającego poza tym kryteria uzyskania wnioskowanego statusu, są objęte zakresem tej podstawy wykluczenia (zob. analogicznie wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 87; z dnia 31 stycznia 2017 r., Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, pkt 72).
- 56 Powyższa wykładnia znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) ze stycznia 2016 r. zatytułowanym „Wykluczenie: art. 12 i 17 dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE)”, które zaleca w pkt 3.2.2 dotyczącym art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, by powaga przestępstwa pozwalającego na wykluczenie możliwości otrzymania przez daną osobę ochrony uzupełniającej była oceniana na podstawie wielu kryteriów, takich jak w szczególności charakter ocenianego czynu, wyrządzone szkody, rodzaj procedury zastosowanej przy wszczęciu postępowania, charakter grożącej kary oraz uwzględnienie okoliczności, czy większość sądów także uznaje rozpatrywany czyn za poważne przestępstwo. EASO powołuje się w tym względzie na niektóre orzeczenia wydane przez sądy najwyższe państw członkowskich.

- 57 Podobne zalecenia są zawarte ponadto w Wytycznych w sprawie procedur i kryteriów, jakie należy stosować w celu określenia statusu uchodźcy w świetle konwencji z 1951 r. i protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców [Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (HCR), 1992, pkt 155–157].
- 58 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytanie winna brzmieć: art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że nie są z nim zgodne przepisy państwa członkowskiego, na mocy których uznaje się, że osoba występująca o udzielenie ochrony uzupełniającej „popełniła poważne przestępstwo” w rozumieniu tej dyrektywy, które może wykluczyć możliwość otrzymania przez nią tej ochrony, wyłącznie na podstawie kary, jaką dane przestępstwo jest zagrożone zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego. Do właściwego organu lub sądu krajowego rozstrzygającego w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej należy dokonanie oceny powagi rozpatrywanego czynu zabronionego w drodze pełnej analizy wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Artykuł 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 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 należy interpretować w ten sposób, że nie są z nim zgodne przepisy państwa członkowskiego, na mocy których uznaje się, że osoba występująca o udzielenie ochrony uzupełniającej „popełniła poważne przestępstwo” w rozumieniu tej dyrektywy, które może wykluczyć możliwość otrzymania przez nią tej ochrony, wyłącznie na podstawie kary, jaką dane przestępstwo jest zagrożone zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego. Do właściwego organu lub sądu krajowego rozstrzygającego w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej należy dokonanie oceny powagi rozpatrywanego czynu zabronionego w drodze pełnej analizy wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku.**

Podpisy