



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 30 czerwca 2022 r.¹

Sprawa C-280/21

P.I.

przy udziale

Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2011/95/UE – Warunki przyznania statusu uchodźcy – Zagrożenie aktem prześladowania – Powody prześladowania – Pojęcie „opinii politycznej” – Opór wobec skorumpowanej grupy wywierającej wpływ na poziomie państwa

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy wykładni pojęcia „opinii politycznej” zdefiniowanego w dyrektywie 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 ochrony².
2. Trybunał, udzielając odpowiedzi na przedstawione pytanie, będzie miał sposobność sprecyzować to, czym są opinie polityczne umożliwiające uzasadnienie wniosku o nadanie statusu uchodźcy w sytuacji, gdy nie są one żywione przez wnioskodawcę, lecz zostały mu przypisane przez podmiot dopuszczający się prześladowania.
3. Zaproponuję Trybunałowi, aby odpowiedział, że te przypisane opinie polityczne powinny odpowiadać jednocześnie definicji przyjętej w art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/95, zostać ustalone w warunkach przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy i móc prowadzić do odwetu ze strony władz państwowych.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2011, L 337, s. 9.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

4. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.³, uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.⁴. (zwana dalej „konwencją genewską”), stanowi w rozdziale I art. 1 sekcja A ust. 2 akapit pierwszy, że termin „uchodźca” stosuje się do każdej 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, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się [...] poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

B. Prawo Unii

5. Motyw 12 dyrektywy 2011/95 stanowi:

„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”.

6. Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

d) »uchodźca« oznacza 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;

[...]”.

³ *Recueil des traités des Nations unies*, tom 189, s. 150, nr 2545 (1954). Konwencja weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.

⁴ Protokół wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

7. Artykuł 4 ust. 5 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„W przypadku gdy państwo członkowskie stosuje zasadę, że obowiązkiem wnioskodawcy jest uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i gdy niektóre treści oświadczeń wnioskodawcy nie są poparte dokumentami ani innymi dowodami, potwierdzenie takich treści nie jest konieczne pod następującymi warunkami:

- a) wnioskodawca poczynił rzeczywisty wysiłek, aby uzasadnić swój wniosek;
- b) wszystkie właściwe elementy będące w posiadaniu wnioskodawcy zostały przedstawione oraz złożono zadowalające wyjaśnienia co do braku innych istotnych elementów;
- c) oświadczenia wnioskodawcy zostały uznane za spójne i wiarygodne i nie są sprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami mającymi znaczenie dla sprawy wnioskodawcy;
- d) wnioskodawca wystąpił o udzielenie ochrony międzynarodowej w najwcześniejszym możliwym terminie, chyba że może on wskazać zasadny powód, dlaczego tego nie zrobił; oraz
- e) stwierdzono ogólną wiarygodność wnioskodawcy”.

8. Artykuł 6 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Podmioty dopuszczające się prześladowania lub wyrządzające poważną krzywdę”, stanowi:

„Podmiotami dopuszczającymi się prześladowania lub wyrządzającymi poważną krzywdę są m.in.:

- a) państwo;

[...]

- c) podmioty niepubliczne, jeśli można wykazać, że podmioty wymienione w lit. a) i b), w tym organizacje międzynarodowe, nie mogą lub nie chcą udzielić ochrony przed prześladowaniem lub poważną krzywdą, zdefiniowanej w art. 7”.

9. Artykuł 9 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Akty prześladowania”, ma następujące brzmienie:

„1. Aby czyn mógł zostać uznany za akt prześladowania w rozumieniu art. 1 lit. A konwencji genewskiej, musi on:

- a) być na tyle poważny pod względem swojej istoty lub powtarzalności, by stanowić poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, w szczególności praw, od których przestrzegania nie można się uchylić na mocy art. 15 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵]; lub
- b) być kumulacją różnych środków, w tym takich naruszeń praw człowieka, które są na tyle poważne, by oddziaływać na jednostkę w sposób podobny do określonego w lit. a).

⁵ Podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

2. Akty prześladowania określone w ust. 1 mogą przybierać między innymi formę:

[...]

b) środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych, które same w sobie są dyskryminujące lub które są stosowane w sposób dyskryminujący;

c) ścigania lub kar, które są nieproporcjonalne lub dyskryminujące;

[...]

3. Zgodnie z art. 2 lit. d) musi istnieć związek między powodami określonymi w art. 10 a aktami prześladowania określonymi w ust. 1 niniejszego artykułu lub brakiem ochrony przed takimi aktami”.

10. Artykuł 10 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Powody prześladowania”, stanowi w ust. 1 lit. e) i ust. 2:

„1. Dokonując oceny powodów prześladowania, państwa członkowskie uwzględniają następujące elementy:

[...]

e) pojęcie opinii politycznej obejmuje w szczególności posiadanie opinii, idei lub przekonania w kwestii dotyczącej podmiotów potencjalnie dopuszczających się prześladowania, określonych w art. 6, oraz ich polityki lub metod, bez względu na to, czy wnioskodawca działał zgodnie z tą opinią, ideą lub tym przekonaniem.

2. Podczas oceniania, czy obawa wnioskodawcy przed prześladowaniem jest uzasadniona, bez znaczenia jest, czy wnioskodawca rzeczywiście odznacza się rasową, religijną, narodowościową, społeczną lub polityczną cechą powodującą prześladowanie, jeżeli tylko taka cecha jest przypisywana wnioskodawcy przez podmiot dopuszczający się prześladowania”.

C. Prawo litewskie

11. Na Litwie status uchodźcy i ochrona uzupełniająca są regulowane przez Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties” Nr. IX-2206 (ustawę Republiki Litewskiej o statusie prawnym cudzoziemców nr IX-2206)⁶ z dnia 29 kwietnia 2004 r., w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, transponującą do prawa krajowego między innymi dyrektywę 2011/95.

12. Artykuł 71 ust. 3 pkt 4 tej ustawy stanowi:

„Na osobie ubiegającej się o azyl ciąży obowiązek przedstawienia, w chwili rozpatrywania jej wniosku, wszystkich posiadanych przez nią dokumentów oraz szczegółowych wyjaśnień zgodnych z rzeczywistością dotyczących przyczyn złożenia wniosku o udzielenie azylu, jej tożsamości a także okoliczności jej wjazdu i pobytu na terytorium Republiki Litewskiej, oraz obowiązek współpracy z pracownikami i urzędnikami właściwych organów”.

⁶ Žin., 2004, nr 73-2539.

13. Artykuł 83 wspomnianej ustawy, który reguluje ocenę wniosku o udzielenie azylu, stanowi w ust. 1, 2 i 5:

„1. Wniosek o udzielenie azylu oraz informacje dostarczone przez wnioskodawcę na poparcie wniosku są oceniane we współpracy z osobą ubiegającą się o azyl.

2. W przypadku gdy w trakcie rozpatrywania wniosku okaże się, że elementy dotyczące ustalenia statusu wnioskodawcy nie mogą zostać wykazane za pomocą dowodów na piśmie, mimo jego szczerych wysiłków, elementy te są oceniane na korzyść wnioskodawcy, a wniosek o udzielenie azylu uważa się za zasadny, jeśli wniosek ten został złożony tak szybko, jak to możliwe, chyba że wnioskodawca może przedstawić dobre powody, dla których tego nie uczynił, o ile wnioskodawca przedstawił wszystkie dostępne mu istotne dowody i podał zadowalające wyjaśnienie braku innych dowodów, a oświadczenia wnioskodawcy zostały uznane za wiarygodne i spójne oraz nie są sprzeczne ze znanymi konkretnymi i ogólnymi informacjami, które mają znaczenie dla wniosku.

[...]

5. Ustęp 2 tego artykułu nie ma zastosowania, a elementy, które nie znajdują potwierdzenia w dowodach na piśmie, zostają odrzucone, jeżeli w trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu wnioskodawca zakłóca dochodzenie, opóźnia je poprzez swoje działania lub zaniechania lub usiłuje je zniweczyć, lub gdy zostaną stwierdzone mające decydujący wpływ na udzielenie azylu sprzeczności między okolicznościami faktycznymi powołanymi przez wnioskodawcę”.

14. Zgodnie z art. 86 ust. 1 tej ustawy:

„Status uchodźcy przyznaje się osobie ubiegającej się o azyl, która 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 która nie ma obywatelstwa żadnego obcego państwa, przebywa poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, i z takich samych powodów jak wyżej nie może lub obawia się powrócić do tego państwa, pod warunkiem, że nie zachodzą wobec niej podstawy wykluczenia określone w art. 88 ust. 1 i 2 niniejszej ustawy”.

III. Okoliczności faktyczne postępowania głównego i pytanie prejudycjalne

15. P.I. zaskarżył do sądu odmowną decyzję z dnia 21 września 2020 r. wydaną przez Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Departament Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, zwany dalej „departamentem migracji”) w przedmiocie nadania mu statusu uchodźcy na Litwie z uwagi na to, że nie spełnia on warunków nadania takiego statusu, przewidzianych w art. 86 ustawy Republiki Litewskiej o statusie prawnym cudzoziemców nr IX-2206 oraz w art. 1 Sekcja A konwencji genewskiej.

16. Po oddaleniu jego skargi w dniu 21 stycznia 2021 r. przez Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalny sąd administracyjny w Wilnie, Litwa) P.I. wniósł odwołanie od tego orzeczenia do Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy).

17. Sąd odsyłający wskazuje, że w dniu 15 lipca 2019 r. wnoszący odwołanie złożył wniosek o udzielenie azylu, w którym wyjaśnił, iż w 2010 r. zawarł w państwie trzecim, którego jest obywatelem, umowę z przedsiębiorstwem należącym do osoby powiązanej z kręgami władzy i służbami wywiadowczymi, na mocy której przekazał temu przedsiębiorstwu 690 000 dolarów amerykańskich (USD) (około 647 500 EUR), których zwrotu domagał się ze względu na brak przeniesienia przez kontrahenta akcji, które stanowiło świadczenie wzajemne.

18. Sąd odsyłający dodaje, że wobec wnoszącego odwołanie zastosowano w okresie października i listopada 2015 r. aktywne działania w ramach karnego postępowania przygotowawczego prowadzonego na wniosek osoby będącej właścicielem przedsiębiorstwa, z którym zawarł umowę, że z tego powodu w grudniu 2015 r. zrezygnował on z większej części swojego projektu na niekorzystnych warunkach i że kontrola nad jego przedsiębiorstwem przeszła na przedsiębiorstwa należące do dwóch innych osób. Sąd odsyłający uściśla, że postępowanie karne zostało umorzone w styczniu 2016 r. i że wnoszący odwołanie próbował bronić się przed sądem przed niezgodnym z prawem przejęciem jego projektu. Sąd odsyłający wskazuje, że w kwietniu 2016 r., w następstwie zeznania złożonego przeciwko niemu przez mężczyznę powiązanego z nowymi właścicielami jego przedsiębiorstwa, postępowanie karne zostało wznowione, prowadząc do wydania w grudniu 2016 r. i w styczniu 2017 r. postanowień o przedstawieniu zarzutów i o tymczasowym aresztowaniu, oraz że został on pozbawiony pozostałej części projektu.

19. Sąd odsyłający wyjaśnia, po pierwsze, że wnoszący odwołanie kwestionuje stwierdzenie departamentu migracji co do braku prawdopodobieństwa prześladowania z powodu jego opinii politycznych, podczas gdy toczy się wobec niego postępowanie karne w sprawie sztucznie zmontowanej przez osoby należące do najwyższego kręgu kleptokratycznego, które postanowiły przejąć jego przedsiębiorstwo i splądrować je, a po drugie, że nie ma on możliwości obrony swojego prawa własności, kiedy jego wolność, bezpieczeństwo i życie są zagrożone. Sąd ten dodaje, że wnoszący odwołanie oświadcza, iż nie uczestniczy w życiu politycznym, lecz jedynie w obrocie handlowym, i że w tym kontekście sprzeciwił się osobom ściśle powiązanim z władzą, co stwarza zagrożenie ścigania karnego z powodu jego opinii politycznych. Zdaniem wspomnianego sądu wnoszący odwołanie kwestionuje analizę departamentu migracji, zgodnie z którą system, którego jest ofiarą, jest cywilizowanym systemem sądowniczym i politycznym oraz że nie istnieją powiązania między właścicielem przedsiębiorstwa, które nie przestrzegało umowy, a naruszeniem praw człowieka, choć toczy się wobec niego postępowanie karne dotknięte korupcją, a jeden z jego rozmówców współpracuje z urzędnikami systemu więziennictwa.

20. Sąd odsyłający wyjaśnia, że departament migracji uznał, iż wnoszący odwołanie nie spełnia ani przesłanek uzyskania statusu uchodźcy, ani przesłanek korzystania z ochrony uzupełniającej ze względu na to, że ryzyko wszczęcia postępowania karnego może dać dostęp do statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy jest ono oparte na jednej z podstaw konwencji genewskiej, a zatem w niniejszym przypadku na rzeczywistych lub przypisywanych opiniach politycznych. Sąd ten dodaje, że departament migracji podnosi, iż prowadzone przez niego dochodzenie wykazało, że powodami wskazanymi i uznanymi za wiarygodne są interesy o charakterze ekonomicznym, korzyści finansowe lub powiązania korupcyjne.

21. Przypomniawszy, że zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2011/95 między powodami wskazanymi w art. 10 tej dyrektywy a aktami prześladowania musi istnieć związek, sąd odsyłający zastanawia się, co należy rozumieć przez „przekonania polityczne” w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.

22. Sąd ten przypomina, że wnoszący odwołanie potwierdził w sposób spójny w toku całego dochodzenia, iż osoby związane z władzą więzami korupcji przejęły jego majątek na niekorzystnych dla niego warunkach, oraz że w wyniku jego sprzeciwu wobec tych czynności wszczęto przeciwko niemu postępowanie karne z inicjatywy jednego z tych przedsiębiorców i że postępowanie to, po jego zawieszeniu, zostało podjęte po tym, jak wnoszący odwołanie próbował dochodzić swoich praw przed sądami, co doprowadziło do wydania postanowień proceduralnych oraz postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania.

23. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z ustawodawstwem krajowym ściganie lub sankcje karne stanowią prześladowanie, jeżeli są nieproporcjonalne i dyskryminujące, to znaczy oparte w szczególności na opiniach politycznych, oraz że wydaje się, iż jest bardziej prawdopodobne niż nieprawdopodobne, że wnoszący odwołanie jest zagrożony prześladowaniem.

24. Sąd ten dodaje, że prześladowanie nie jest wystarczające i powinno opierać się na jednym z powodów przewidzianych w konwencji genewskiej, mającym związek przyczynowy z aktami prześladowania. Sąd ten uściśla, że zdaniem wnoszącego odwołanie powodem tym są jego opinie polityczne, które to pojęcie jest obszernie zdefiniowane w art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/95.

25. Sąd odsyłający zauważa, że Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) wskazuje, iż opinię polityczną należy interpretować w sposób szeroki, aby zapewnić pełną skuteczność konwencji genewskiej, i że pojęcie to może obejmować każdą opinię w dowolnej sprawie, w którą zaangażowane są aparat państwowy, rząd i polityka. Sąd ten wnioskuje z tego, że w ramach dyrektywy 2011/95 określone działania mogą być uznane za polityczne w danym państwie pochodzenia, mimo że są to działania na niskim szczeblu lub nawet w ogóle nie mają w sposób wyraźny charakteru politycznego.

26. Sąd odsyłający dodaje, że w wytycznych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (zwanego dalej „UNHCR”) również opowiedziano się za szeroką wykładnią pojęcia „opinii politycznej” jako obejmującego wszelkie opinie dotyczące spraw, w które zaangażowane są aparat państwowy, rząd lub społeczeństwo, i wskazuje, że decydującą kwestią jest to, czy opinie te są tolerowane przez władze lub społeczność. Sąd ten wyjaśnia, że w praktycznym przewodniku⁷, zredagowanym i zaktualizowanym w lutym 2019 r. przez UNHCR wskazano, iż nie zawsze możliwe jest ustalenie związku przyczynowego między opiniami wyrażonymi przez wnioskodawcę a traktowaniem, którego on doświadcza lub którego się obawia, oraz że traktowanie to najczęściej przybiera formę sankcji nałożonej za czyny rzekomo niedozwolone, które miały zostać popełnione przeciwko władzy.

27. Sąd odsyłający wskazuje, że z punktu widzenia doktryny, orzecznictwa kanadyjskiego i UNHCR sprzeciw wobec działającej nielegalnie i wywierającej wpływy korupcyjne grupy, która za pomocą aparatu państwowego prześladowuje osobę ubiegającą się o azyl i wobec której podjęcie legalnej obrony jest niemożliwe ze względu na szeroko zakrojoną korupcję w państwie, jest równoznaczny z przypisywaną wnioskodawcy opinią polityczną i że ofierze takiego prześladowania należy nadać status uchodźcy.

⁷ Zobacz UNHCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés et lignes directrices sur la protection internationale*, Genewa, 2019, s. 24, dostępne na stronie internetowej: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951>.

28. W tych okolicznościach Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy sprzeciw wobec działającej nielegalnie i wywierającej wpływy korupcyjne grupy, która za pomocą aparatu państwowego prześladowuje osobę ubiegającą się o azyl i wobec której podjęcie legalnej obrony jest niemożliwe ze względu na szeroko zakrojoną korupcję w państwie, należy uznać za równoznaczny z przypisywaną tej osobie opinią polityczną (w języku angielskim *attributed political opinion*) w rozumieniu art. 10 [dyrektywy 2011/95]?”

29. Uwagi na piśmie złożyli P.I., rząd litewski i Komisja Europejska.

IV. Analiza

30. Na wstępie należy przypomnieć, że skoro zwrócono się o wykładnię dyrektywy 2011/95, należy jej dokonać w świetle jej ogólnej systematyki i celu, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE. Wykładni tej należy również dokonywać, jak to wynika z motywu 16 tej dyrektywy, z uwzględnieniem praw uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁸. Wolność wyrażania opinii jest chroniona przez art. 11 karty i art. 10 EKPC.

31. W art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95 zdefiniowano uchodźcę jako 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.

32. Z art. 9 i 10 tej dyrektywy wynika, że akt prześladowania obejmuje dwa elementy, które muszą być ze sobą powiązane:

- element materialny, a mianowicie „akt prześladowania” zdefiniowany w art. 9 wspomnianej dyrektywy, który leży u źródła obaw skarżącego i jego odmowy lub braku możliwości skorzystania z ochrony jego państwa pochodzenia; oraz
- element intelektualny, a mianowicie „powód” zdefiniowany w art. 10 tej samej dyrektywy, który leży u podstaw aktów prześladowania.

33. Ani pierwszy element, ani związek między tymi dwoma elementami nie są przedmiotem niniejszej sprawy, choć powinny one zostać ustalone przed sądem odsyłającym. Jedynie powód prześladowania został przedłożony przez sąd odsyłający do wykładni Trybunału, z bardzo precyzyjnego punktu widzenia, mianowicie z punktu widzenia przypisywanych opinii politycznych.

34. Wobec milczenia konwencji genewskiej co do definicji „opinii politycznej”, która stanowi jeden z pięciu powodów, dla których można przyznać status uchodźcy, w dyrektywie 2011/95 nastąpił bowiem rozwój umożliwiający bardziej jednolitą ocenę tego powodu w państwach członkowskich⁹. Zaproponowano w niej, po pierwsze, definicję tej „opinii politycznej” w art. 10

⁸ Zobacz wyrok z dnia 5 września 2012 r., Y i Z, C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹ Zobacz motyw 25 dyrektywy 2011/95.

ust. 1 lit. e), a po drugie, sprecyzowano w ust. 2 tego artykułu, że wystarczy, by podmioty dopuszczające się prześladowania przypisywały wnioskodawcy wspomnianą opinię polityczną, choć nie jest ona jego rzeczywistą opinią.

35. Pytanie sądu odsyłającego doprowadzi Trybunał do uściślenia zakresu tych dwóch pojęć i związku między nimi.

36. W odniesieniu do opinii politycznej w art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/95 zaproponowano niewyczerpującą definicję, wskazując, że pojęcie to „obejmuje w szczególności posiadanie opinii, idei lub przekonania w kwestii dotyczącej podmiotów potencjalnie dopuszczających się prześladowania [...] oraz ich polityki lub metod, bez względu na to, czy wnioskodawca działał zgodnie z tą opinią, ideą lub tym przekonaniem”.

37. Definicja ta składa się z czterech kumulatywnych elementów:

- opinie, idee i przekonania w powiązanej dziedzinie;
- podmioty dopuszczające się prześladowania określone w dyrektywie;
- oraz ich polityki lub metody, i
- działanie wnioskodawcy zgodnie lub niezgodnie z tą opinią.

38. Do właściwego w tej dziedzinie organu krajowego należy zbadanie i ocena przedstawionych mu dowodów w odniesieniu do każdego z elementów w warunkach przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2011/95.

39. W doktrynie zaliczono uchodźców politycznych do dwóch grup: po pierwsze, przestępcy polityczni, biorąc pod uwagę motyw przestępstwa, jego wagę i kontekst polityczny¹⁰, a po drugie, osoby prześladowane ze względu na wyrażenie ich opozycyjnych opinii politycznych¹¹.

40. Liczebność tej drugiej grupy wnioskodawców znacząco wzrosła pod wpływem uznania w krajowym orzecznictwie, a następnie w prawie Unii, teorii przypisywanej opinii politycznej.

¹⁰ Zobacz M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, wyd. 1, Bruylant, Bruksela, 2016, s. 94–99, pkt 58–60.

¹¹ Zobacz M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, wyd. 1, Bruylant, Bruksela, s. 100–107, pkt 61–64.

41. W istocie, po tym, jak teoria przypisywania opinii politycznej znalazła uznanie w orzecznictwie w szczególności amerykańskim¹², kanadyjskim¹³, francuskim¹⁴ i belgijskim¹⁵, została ona wprowadzona do prawa Unii w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/95 i zastosowana przez Trybunał w wyroku z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova¹⁶.

42. W wyroku tym Trybunał orzekł, że „uczestnictwo we wniesieniu przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko swojemu państwu pochodzenia należy co do zasady traktować [...] jako powód prześladowania z powodu „opinii politycznych” w rozumieniu [art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/95], pod warunkiem że istnieją uzasadnione powody do obaw, że owo uczestnictwo we wniesieniu skargi jest postrzegane przez władze tego państwa jako akt stanowiący działalność opozycyjną, wobec którego mogłyby one rozważyć zastosowanie represji”¹⁷.

43. Pojęcie „opinii politycznej” znalazło odzwierciedlenie w orzeczeniu Trybunału, jako że wskazuje on, iż skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) musiałaby być postrzegana przez państwo jako akt opozycji politycznej, co oznacza, że nie wszyscy obywatele tego państwa wnoszący skargi do tego Trybunału mogą zostać uznani za „przeciwników politycznych” we wspomnianym państwie. Zatem sam fakt wniesienia skargi do ETPC nie może stanowić „opinii politycznej” w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/95.

44. Uważam, że zasadę wyrażoną przez Trybunał w wyroku Ahmedbekova należy doprecyzować w niniejszej sprawie.

45. Tak więc, pytanie przedstawione przez sąd odsyłający pozwala na wyjaśnienie zakresu pojęcia „aktu stanowiącego działalność opozycyjną”, użytego przez Trybunał w wyroku Ahmedbekova w kontekście bardzo odmiennym od kontekstu niniejszej sprawy.

46. Obywatelka Azerbejdżanu podniosła bowiem, że poza skargą do ETPC skierowaną przeciwko Azerbejdżanowi, do której się przyłączyła, uczestniczy w obronie osób prześladowanych przez władze krajowe w związku z prowadzoną przez nie działalnością w dziedzinie obrony praw podstawowych i przyczynia się do działalności w ramach mediów audiowizualnych prowadzących kampanię opozycyjną przeciwko reżimowi rządzącemu¹⁸. Wszystkie te elementy pozwoliły sądowi odsyłającemu zakwalifikować te działania jako „akt stanowiący działalność opozycyjną”.

47. Tymczasem w niniejszej sprawie, zgodnie z ustaleniami sądu odsyłającego, P.I. wskazuje, że zawarł umowę, która nie została wykonana przez kontrahenta. Zażądał on jej wykonania po raz pierwszy, zgodnie z niesprecyzowanymi zasadami, a po raz drugi przed sądem. Odstąpił on od

¹² Zobacz wyrok United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (sądu apelacyjnego Stanów Zjednoczonych Ameryki dla dziewiątego okręgu) z dnia 7 marca 1998 r., Desir przeciwko Ilchert (840 F.2d 723) dotyczący haitańskiego rybaka będącego ofiarą wymuszenia ze strony haitańskich sił bezpieczeństwa, zwanych „tontons macoutes”.

¹³ Zobacz wyrok Sądu Najwyższego Kanady z dnia 30 czerwca 1993 r. w sprawie Kanada (Prokurator generalny) przeciwko Ward [(1993) 2 RCS 689] dotyczący członka Irish Republican Army (Irlandzkiej Armii Republikańskiej), który ułatwił potajemne uwolnienie cywilnych zakładników, do których porwania się przyczynił, po tym jak zrozumiał, że zostaną oni poddani egzekucji.

¹⁴ Zobacz wyrok Conseil d'État (rady stanu, Francja) z dnia 27 kwietnia 1998 r. w sprawie 10/7 SSR (nr 168335, opublikowany w zbiorze Lebon).

¹⁵ Zobacz wyrok Conseil du Contentieux des Étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia) z dnia 18 grudnia 2008 r. (nr 20772) dotyczący afgańskiego skarżącego uważanego za taliba.

¹⁶ C-652/16, zwany dalej „wyrokiem Ahmedbekova”, EU:C:2018:801. Zobacz także wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), C-238/19, EU:C:2020:945, pkt 60.

¹⁷ Wyrok Ahmedbekova, pkt 90 i sentencja.

¹⁸ Zobacz wyrok Ahmedbekova, pkt 41.

swojego powództwa w związku z postępowaniem karnym wszczętym przeciwko niemu po pierwszym wezwaniu do wykonania. Postępowanie to zostało, po wytoczeniu przez niego powództwa przed sądem, podjęte ponownie z namowy jego kontrahenta i osób, które przejęły jego majątek. W toku wspomnianego postępowania karnego wydano postanowienie o tymczasowym aresztowaniu. P.I. nie powołuje się na żadną opinię polityczną, lecz uważa, że fakt dochodzenia przed sądem zwrotu swojej wiarygodności i składników majątku stanowi akt oporu wobec skorumpowanego systemu. Opór ten może zostać uznany przez podmiot dopuszczający się prześladowania za akt stanowiący działalność opozycyjną, a zatem za opinię polityczną.

48. Od momentu, w którym podmiot dopuszczający się prześladowania przypisuje wnoszącemu odwołanie opinie politycznej i stanowią one w jego oczach akt stanowiący działalność opozycyjną, dla uznania, że ów wnoszący odwołanie jest prześladowany z tego powodu nie ma w istocie znaczenia, iż nie żywi on tych opinii politycznych.

49. Czy natomiast wspomniane opinie polityczne powinny odpowiadać definicji przyjętej w dyrektywie 2011/95?

50. Jestem przekonany, że skoro definicja opinii politycznych została opracowana w dyrektywie 2011/95, należy ją stosować w jednakowy sposób przy ocenie opinii politycznych, prawdziwych czy przypisywanych. A zatem należy wykazać cztery elementy przywołane w pkt 37 niniejszej opinii, a mianowicie opinię dotyczącą dziedziny powiązanej z podmiotem dopuszczającym się prześladowania lub krytykującą jego politykę lub metody, wyrażającą się w działaniu lub nie, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 4 tej dyrektywy.

51. To bowiem spełnienie tych czterech elementów pozwoli na rozróżnienie między prześladowaniem z powodu przypisywanej opinii politycznej a sporem handlowym prowadzącym do wszczęcia postępowania karnego, mającego na celu wywarcie presji na jednego z kontrahentów, co może mieć miejsce niezależnie od jakiegokolwiek opinii politycznej, także w kontekście korupcji. Nie wszystkie ofiary przestępstw są przeciwnikami politycznymi, nawet poprzez przypisywane opinie, konieczne jest także, aby chodziło o opinie polityczne.

52. Tymczasem Trybunał przyznał już, że byłoby sprzeczne z ogólną systematyką i celami dyrektywy 2011/95 umożliwienie skorzystania ze statusów, które przewiduje ta dyrektywa, obywatelom państw trzecich znajdującym się w sytuacjach pozbawionych jakiegokolwiek związku z racją bytu międzynarodowej ochrony¹⁹. Trybunał wyjaśnił również, że odmowa odbycia służby wojskowej może być uzasadniona względami politycznymi lub innymi przyczynami niezwiązanymi z żadnym z powodów przewidzianych w dyrektywie²⁰, co oznacza, że ochrona międzynarodowa nie będzie w związku z tym stosowana.

¹⁹ Zobacz wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁰ Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), C-238/19, EU:C:2020:945, pkt 47 i 48.

53. Prawdą jest, jak przypomina sąd odsyłający, że w niektórych krajach w orzecznictwie przyznano, iż zawiadomienie o korupcji może stanowić przypisywaną opinię polityczną²¹ i że UNHCR w niektórych z jego wytycznych wskazał, iż kartele narkotykowe mogą mieć, poza zwykłym zyskiem, na celu „konsolidację lub rozszerzenie władzy grupy w społeczeństwie”²², co może pozwolić na zakwalifikowanie oporu wobec ich wymuszeń jako „politycznego”.

54. Jednakże w tych dwóch przypadkach polityczny charakter przejawia się albo aktywnym zawiadomieniem poprzez złożenie skargi na korupcję, co do której uważa się, że jest ona szeroko rozpowszechniona, albo stwierdzeniem, że grupa zbrojna ma cele polityczne, które pozwalają uznać opór wobec jej wymuszeń za opinię polityczną. Sytuacje te mogą zatem spełniać przesłanki definicji opinii politycznej z dyrektywy 2011/95, co pozwala na odróżnienie ich od przypadków wymuszeń opartych wyłącznie na interesie finansowym.

55. Ponadto w orzecznictwie w niektórych krajach uznano, że „odmowa poddania się korupcji może być utożsamiana z opozycyjną opinią polityczną, jeśli cały system polityczny opiera się na korupcji”²³. Tak więc, odmowa współpracy w korupcji bez wyraźnego aktu zdemaskowania osiąga poziom polityczny tylko wtedy, gdy korupcja jest zjawiskiem powszechnym, a nie tylko działaniem kilku pojedynczych osób. Wydaje się, że sytuacja ta odpowiada również definicji „opinii politycznej” z dyrektywy 2011/95 i nie może być utożsamiana z sytuacją, w której prowadzono by jedynie obronę interesów majątkowych, w tym przed sądem, w sposób „niezwiązany z kwestiami o szerszym znaczeniu społecznym lub zbiorowym”²⁴.

56. We wszystkich tych sprawach ustalono istnienie powodu politycznego. Tak więc trudność przenosi się na grunt dowodowy.

57. Jeżeli bowiem opinie polityczne są przypisywane danej osobie, należy wykazać, że podmiot dopuszczający się prześladowania uważa opór lub demaskowanie za opinię polityczną. Tymczasem podmiot dopuszczający się prześladowania nie występuje w procedurze wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie może zostać przesłuchany. Aby uniknąć sytuacji, w której pojęcie „przypisywanej opinii politycznej” prowadziło do nadmiernego rozszerzenia kręgu opozycyjnych uchodźców politycznych, niektóre państwa, w tym Stany Zjednoczone Ameryki od 2005 r., wymagają, aby skarżący przedstawił bezpośrednie dowody, że podmiot dopuszczający się prześladowania przypisuje mu opinie polityczne²⁵.

58. Jednakże ta kwestia zakresu wymaganego dowodu została już podniesiona przez Trybunał, który dokonał wykładni wymogów art. 4 dyrektywy 2011/95. Trybunał orzekł, że „[p]o pierwsze, [...] art. 4 ust. 1 tej dyrektywy pozwala państwom członkowskim jedynie na nałożenie na wnioskodawcę obowiązku »jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej« i zobowiązuje państwo

²¹ W Kanadzie zob. wyrok Trybunału Federalnego z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie Klinko przeciwko Kanadzie (Minister of Citizenship and Immigration) [(1998) 148 F.T.R. 69 (TD)] dotyczący skargi publicznej obnażającej powszechną korupcję w ukraińskim systemie państwowym.

²² Zobacz UNHCR, „Wytyczne dotyczące ochrony międzynarodowej nr 12: Wnioski o przyznanie statusu uchodźcy związane z sytuacjami konfliktu zbrojnego i przemocy, o których mowa w art. 1 sekcja A ust. 2 konwencji z 1951 r. lub protokołu z 1967 r., dotyczących statusu uchodźców i regionalnych definicji statusu uchodźcy”, 2 grudnia 2016 r. (HCR/GIP/16/12), pkt 36, dostępny pod następującym adresem internetowym: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58ac41d14>.

²³ M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, wyd. 1, Bruylant, Bruksela, s. 111, pkt 66 oraz orzecznictwo przytoczone w przypisach 287 i 288.

²⁴ *Recommandations de Michigan sur le risque en raison d'opinions politiques*, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, t. 27, nr 3, s. 508–511, pkt 11.

²⁵ M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, wyd. 1, Bruylant, Bruksela, 2016, s. 107, pkt 65 oraz orzecznictwo przytoczone w przypisach 245 i 284.

członkowskie, w którym złożono wniosek, do dokonania oceny istotnych jego elementów. Po drugie, [...] art. 4 ust. 5 dyrektywy 2011/95 dopuszcza, że wnioskodawca nie zawsze musi być w stanie poprzeć swój wniosek dowodami w postaci dokumentów lub innym materiałem dowodowym, i wylicza przesłanki, których kumulatywne spełnienie zwalnia z wymogu przedstawienia takich dowodów. W tym względzie powody odmowy odbycia służby wojskowej, a co za tym idzie ściganie, na które ta odmowa naraża, stanowią elementy subiektywne wniosku, których bezpośrednie dowiedzenie może nastęrczać szczególnych trudności”²⁶.

59. Rozumowanie to można zastosować odpowiednio w dziedzinie dowodów na powód prześladowania. Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie w niniejszej sprawie w świetle wszystkich okoliczności oceny prawdopodobnego charakteru przypisywanych opinii politycznych w sytuacji P.I.

60. Okoliczność bycia zmuszonym do odstąpienia od powództwa związanego z niewykonaniem umowy, prowadzącego do poważnego uszczuplenia majątkowego, ze względu na postępowanie karne zainicjowane przez kontrahenta mającego związku z systemem więziennictwa, w którym to postępowaniu zarządzono aktywne działania, nie wystarczy bowiem do stwierdzenia politycznego charakteru przypisywanej opinii. Konieczne jest jeszcze, aby to powództwo było postrzegane przez podmiot dopuszczający się prześladowania jako akt stanowiący działalność opozycyjną, którego on nie toleruje, czyli jako krytykę jego metod, jego polityki. Wymaga to, aby podmiot ten działał na wysokim szczeblu politycznym lub aby korupcja była powszechna w danym państwie i aby nie uważał on wspomnianego powództwa za zwykłe żądanie wykonania umowy. Do sądu odsyłającego należy ocena przedstawionej mu sytuacji w świetle tych kryteriów.

61. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne w następujący sposób:

Artykuł 10 ust. 1 lit. e) i art. 10 ust. 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że powództwo wytoczone przez daną osobę przeciwko podmiotom niepaństwowym w celu obrony jej interesów majątkowych może zostać uznane za „opinię polityczną”, jeżeli istnieją uzasadnione powody, by obawiać się – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – że powództwo to może zostać uznane za opór i postrzegane przez władze państwowe jako akt stanowiący działalność opozycyjną, przeciwko któremu mogłyby one przewidzieć zastosowanie działań odwetowych.

V. Wnioski

62. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) w następujący sposób:

Artykuł 10 ust. 1 lit. e) i art. 10 ust. 2 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 powództwo wytoczone przez daną osobę przeciwko podmiotom niepaństwowym w celu obrony jej interesów majątkowych może zostać uznane za „opinię polityczną”, jeżeli istnieją uzasadnione powody, by obawiać się – czego

²⁶ Wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), C-238/19, EU:C:2020:945, pkt 55.

zbadanie należy do sądu odsyłającego – że powództwo to może zostać uznane za opór i postrzegane przez władze państwowe jako akt stanowiący działalność opozycyjną, przeciwko któremu mogłyby one przewidzieć zastosowanie działań odwetowych.