



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 16 lutego 2023 r.¹

Sprawa C-663/21

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
przy udziale:

AA

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof
(trybunał administracyjny, Austria)]

i

Sprawa C-8/22

XXX

przeciwko

**Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (komisarzowi generalnemu ds.
uchodźców i bezpaństwowców)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu,
Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Przejście wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości –
Polityka azylowa – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące warunków przyznania statusu
uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej – Artykuł 14 ust. 4 lit. b) – Cofnięcie statusu
uchodźcy – Obywatel państwa trzeciego, który popełnił szczególnie poważne przestępstwo –
Zagrożenie dla społeczności – Kontrola proporcjonalności – Ciężar dowodu – Dyrektywa
2008/115/WE – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich –
Wstrzymanie wydalenia – Wydalenie uznane za niedopuszczalne ze względu na zasadę de
non-refoulement – Brak możliwości wydania decyzji nakazującej powrót

I. Wprowadzenie

1. Artykuł 14 ust. 4 i 5 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

¹ Język oryginału: francuski.

ochrony² przewiduje, obok podstaw ustania statusu (art. 11) i wykluczenia (art. 12), że państwa członkowskie mogą cofnąć status uchodźcy lub odmówić nadania tego statusu w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego lub jego społeczności.

2. Istnienie tego uprawnienia, motywowane wolą państw członkowskich dysponowania narzędziem działania w stosunku do uchodźców, którzy zagrażają bezpieczeństwu państwa lub jego społeczności, a których nie można wydalić, było przedmiotem krytyki w zakresie w jakim nie odpowiadało ono podstawom wyłączenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy i ustania statusu uchodźcy określonym w art. 1 sekcji C-F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców³, uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców⁴ (zwanej dalej „konwencją genewską”).

3. W wyroku z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy)⁵, Trybunał nie wykrył jednak żadnej okoliczności, która mogłaby podważyć ważność art. 14 ust. 4–6 dyrektywy 2011/95 w świetle art. 78 ust. 1 TFUE i art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Wydając to orzeczenie, Trybunał stwierdził między innymi, że art. 14 ust. 4 i 5 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że w ramach systemu ustanowionego przez wspomnianą dyrektywę cofnięcie statusu uchodźcy lub odmowa jego nadania nie skutkuje tym, że dany obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który spełnia warunki określone w art. 2 lit. d) tej samej dyrektywy w związku z przepisami jej rozdziału III, przestaje być uważany za uchodźcę w rozumieniu art. 2 lit. d) i art. 1 sekcja A konwencji genewskiej⁶.

4. W kontekście wyroku M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), w niniejszych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócono się do Trybunału o sprecyzowanie warunków, w jakich państwa członkowskie mogą wydać decyzję o cofnięciu statusu uchodźcy.

5. Rzeczone wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą w szczególności wykładni art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 oraz art. 5, 6, 8 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁷.

6. W sprawie C-663/21 wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między AA, obywatelem państwa trzeciego, a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federalnym urzędem ds. cudzoziemców i azylu, Austria, zwanym dalej „urzędem”) w przedmiocie wydanej przez ten urząd decyzji o cofnięciu mu statusu uchodźcy, o odmowie przyznania mu statusu beneficjenta ochrony uzupełniającej i zezwolenia na pobyt z powodów zasługujących na uwzględnienie, o nakazaniu powrotu oraz zakazie pobytu, o wyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu oraz stwierdzeniu, że jego wydalenie jest niedopuszczalne.

² Dz.U. 2011, L 337, s. 9. Dyrektywa ta przekształciła 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 osoby, 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; oraz sprostowania w Dz.U. 2005, L 204, s. 24, Dz.U. 2011, L 278, s. 13).

³ Podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.

⁴ Sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. Zobacz L. Janku, „(In)Compatibility of Article 14 (4) and (6) of the Qualification Directive with the 1951 Refugee Convention”, wystąpienie wygłoszone podczas Nordic Asylum Law Seminar w dniach 29–30 maja 2017 r., dostępne pod adresem: http://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/nalsfiles/4/nals_paper_janku.pdf

⁵ C-391/16, C-77/17 i C-78/17, zwanym dalej „wyrokiem M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy)”, EU:C:2019:403.

⁶ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 97).

⁷ Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

7. W sprawie C-8/22 wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między XXX, obywatelem państwa trzeciego, a Komisarzem generalnym ds. uchodźców i bezpieczeństwa (Belgia, zwanym dalej „komisarzem generalnym”) w przedmiocie decyzji tego organu o cofnięciu mu statusu uchodźcy.

8. Pytania postawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) (sprawa C-663/21) oraz przez Conseil d'Etat (radę stanu, Belgia) (sprawa C-8/22) uzupełniają się i częściowo pokrywają, dlatego w niniejszej opinii rozważę je łącznie. W pytaniach tych wezwano Trybunał w szczególności do sprecyzowania warunków, cofnięcie statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95.

9. Przepis ten stanowi, że: „[p]aństwa członkowskie mogą cofnąć status, pozbawić lub odmówić przedłużenia ważności statusu nadanego uchodźcy przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy, jeżeli [...] dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego”.

10. Ta podstawa cofnięcia statusu uchodźcy jest bezpośrednio inspirowana brzmieniem art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, z którego wynika, że na zasadę non-refoulement nie może powoływać się uchodźca, „który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa państwa w którym się on znajduje”. Ten sam wyjątek od zasady non-refoulement znajduje się w art. 21 ust. 2 dyrektywy 2011/95⁸.

11. W niniejszej opinii będę najpierw bronił wykładni, zgodnie z którą art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 ustanawia dwa kumulatywne warunki, którym podlega uprawnienie państwa członkowskiego do cofnięcia statusu uchodźcy. W tym względzie wyjaśnię, dlaczego uważam, że istnienie prawomocnego wyroku skazującego za szczególnie poważne przestępstwo jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, aby państwo członkowskie mogło cofnąć ten status.

12. Następnie wskażę dlaczego uważam, że zagrożenie, jakie stanowi osoba skazana, w momencie wydawania decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy, musi być rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne dla społeczności danego państwa członkowskiego.

13. Na koniec wskażę, że decyzja o cofnięciu statusu uchodźcy musi, moim zdaniem, przestrzegać zasadę proporcjonalności, a szerzej – prawa podstawowe danej osoby zagwarantowane w karcie.

14. W sprawie C-663/21 pojawia się dodatkowa kwestia, która jest związana z wykładnią dyrektywy 2008/115. Zasadniczo chodzi o to, czy należy wydać decyzję nakazującą powrót, gdy dany obywatel państwa trzeciego nie może zostać wydany do swojego kraju pochodzenia. Opierając się na najnowszym orzecznictwie Trybunału proponuję, aby Trybunał odpowiedział na to pytanie w sposób przeczący.

⁸ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 93).

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniach głównych oraz pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-663/21

15. W dniu 10 grudnia 2014 r. AA wjechał nielegalnie do Austrii i tego samego dnia złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją urzędu z dnia 22 grudnia 2015 r. nadano mu status uchodźcy.

16. W dniu 22 marca 2018 r. AA został skazany na karę pozbawienia wolności w wymiarze roku i trzech miesięcy oraz karę grzywny w wysokości 180 stawek dziennych za popełnienie występku poważnej groźby, zniszczenia i uszkodzenia cudzej rzeczy, zakazanego posiadania środków odurzających i handlu środkami odurzającymi. W dniu 14 stycznia 2019 r. AA został skazany na karę pozbawienia wolności w wymiarze trzech miesięcy za popełnienie występku umyślnego uszkodzenia ciała i poważnej groźby. W dniu 11 marca 2019 r. został skazany na karę pozbawienia wolności w wymiarze sześciu miesięcy za popełnienie występku usiłowania uszkodzenia ciała i poważnej groźby. Wszystkie te kary pozbawienia wolności zostały warunkowo zawieszane.

17. W dniu 13 sierpnia 2019 r. AA został skazany na karę grzywny za agresywne zachowanie wobec funkcjonariusza publicznego.

18. Decyzją z dnia 24 września 2019 r. urząd cofnął AA status uchodźcy i postanowił nie przyznać mu statusu beneficjenta ochrony uzupełniającej ani zezwolenia na pobyt z powodu zasługującego na uwzględnienie. Urząd oświadczył również, że wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót opatrzoną zakazem wjazdu oraz że wyznaczono termin na dobrowolny wyjazd, jednocześnie wskazując, iż jego wydalenie do Syrii jest niedopuszczalne.

19. AA wniósł skargę na decyzję urzędu z dnia 24 września 2019 r. do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria). Następnie oświadczył, że cofa ową skargę w zakresie, w jakim dotyczy ona części rozstrzygnięcia tej decyzji, w której stwierdzono niedopuszczalność jego wydalenia.

20. W dniach 16 czerwca i 8 października 2020 r. roku AA został skazany na kary pozbawienia wolności w wymiarze czterech i pięciu miesięcy, przy czym nie cofnięto orzeczonych wcześniej warunkowych zawieszek kary.

21. Wyrokiem z dnia 28 maja 2021 r. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uchylił decyzję urzędu z dnia 24 września 2019 r. Sąd ten wskazał, że aby cofnąć status uchodźcy należy spełnić cztery warunki, a mianowicie, po pierwsze, uchodźca musi popełnić szczególnie poważne przestępstwo, po drugie, musi zostać za nie skazany prawomocnym wyrokiem, po trzecie, musi on stanowić zagrożenie dla społeczności, oraz po czwarte, interes publiczny w zakończeniu jego pobytu musi przeważać nad interesem w zachowaniu ochrony zapewnianej przez państwo schronienia.

22. Wspomniany sąd stwierdził, że AA spełnia pierwsze trzy warunki, ale w odniesieniu do czwartego uznał, że należy dokonać wyważenia interesów Republiki Austrii oraz interesów AA, biorąc pod uwagę zakres i charakter środków, na które byłby narażony w przypadku cofnięcia ochrony międzynarodowej. Z uwagi na to, że w przypadku powrotu do kraju pochodzenia AA

byłby narażony na ryzyko tortur lub śmierci, Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uznał zaś, że jego interesy przeważają nad interesami Republiki Austrii oraz że jego statusu uchodźcy nie powinien zostać cofnięty.

23. Od tego wyroku urząd wniósł skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego).

24. Na poparcie swojej skargi urząd podnosi, że orzecznictwo Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) dotyczące czwartego warunku, o którym mowa powyżej, powstało w nieporównywalnym do obecnego kontekście. Wydalenie do kraju pochodzenia nie jest bowiem obecnie dozwolone, jeżeli dana osoba byłaby narażona na konsekwencje związane z naruszeniem art. 2 lub 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁹. W związku z tym wyważenie wchodzących w grę w niniejszej sprawie interesów, dokonywane przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny), w tym przypadku nie jest konieczne, ponieważ dana osoba korzystałaby z ochrony przed odesłaniem wynikającej z decyzji stwierdzającej jego niedopuszczalność. Zdaniem urzędu takie wyważenie interesów mogłoby ponadto podważyć wiarygodność systemu ochrony przewidzianego w prawie Unii zgodnie z konwencją genewską.

25. W świetle argumentów podniesionych w ten sposób przez urząd, sąd odsyłający zastanawia się, czy dla celów stosowania art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 konieczne jest wyważenie wchodzących w grę interesów, po tym jak stwierdzono, że dana osoba została skazana prawomocnym wyrokiem za popełnienie szczególnie poważnego przestępstwa i że stanowi ona zagrożenie dla społeczności. Wskazuje on w szczególności, opierając się na argumentach przedstawionych mu przez urząd¹⁰, że takie wyważenie może zostać pominięte, gdyż art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy ma na celu cofnięcie statusu uchodźcy osobom, które okazały się niegodne jego zachowania ze względu na popełnione przez nich masowe przestępstwa i zagrożenie, jakie w związku z tym stanowią dla społeczności.

26. Ponadto sąd ten zauważa, że w każdym razie cofnięcie statusu uchodźcy nie pozwoliłoby na uwzględnienie konieczności zapobieżenia zagrożeniu ze strony osoby, która dopuściła się masowych przestępstw, w przypadku gdyby wydalenie tej osoby okazało się niezgodne z prawem ze względu na zasadę non-refoulement).

27. Sąd odsyłający, opierając się na doktrynie i oświadczeniach Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) wskazuje, że istnieją rozbieżne stanowiska co do konieczności wyważenia interesów między zagrożeniem dla społeczności, jakie stanowi dany obywatel państwa trzeciego, a ryzykiem, na jakie naraża go powrót do kraju pochodzenia. Sąd ten podkreśla również, że orzecznictwo austriackie w tej kwestii wydaje się być odosobnione w Unii Europejskiej i że może ono prowadzić do niemożności pozbawienia wspomnianego obywatela statusu uchodźcy.

28. Ponadto sąd ten zauważył, że prawo austriackie przewiduje, iż w przypadkach, w których ochrona międzynarodowa została cofnięta, ale wydalenie do kraju pochodzenia jest niedopuszczalne, należy wydać decyzję nakazującą powrót opatrzoną, w stosownych

⁹ Podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

¹⁰ Urząd powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661). W wyroku tym Trybunał orzekł po pierwsze, że wyłączenie możliwości uznania za uchodźcę na podstawie art. 12 ust. 2 lit. b) lub c) dyrektywy 2004/83 nie jest uzależnione od okoliczności, że dana osoba stanowi aktualne zagrożenie dla przyjmującego państwa członkowskiego (pkt 105), a po drugie, że takie wyłączenie nie wymaga przeprowadzenia odnoszącego się do danego przypadku badania proporcjonalności (pkt 111).

przypadkach, zakazem wjazdu. Pobyt danego obywatela państwa trzeciego jest wówczas tolerowany w Austrii tak długo, jak długo jego wydalenie pozostaje niemożliwe, chociaż nie jest on legalny.

29. Taka praktyka mogłaby zostać uznana za niezgodną z dyrektywą 2008/115, w szczególności w zakresie, w jakim oznacza ona wydanie decyzji nakazującej powrót, pozbawionej wszelkiej skuteczności przez niemożliwy do określenia czas, ponieważ wydalenie danego obywatela państwa trzeciego jest uważane za niedopuszczalne do czasu ewentualnego przyjęcia odmiennej decyzji uznającej wydalenie za dopuszczalne. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad zakresem zastosowania wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Westerwaldkreis¹¹.

30. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przy badaniu, czy status osoby uprawnionej do azylu nadany uprzednio uchodźcy przez właściwy organ może zostać cofnięty z przyczyny określonej w art. 14 ust. 4 lit. b) [dyrektywy 2011/95], należy jako osobne kryterium zastosować wyważenie interesów, a to w ten sposób, że cofnięcie statusu wymaga, aby interes publiczny w nakazaniu powrotu przeważał nad interesem uchodźcy w zachowaniu ochrony zapewnianej przez państwo schronienia, przy czym naganność przestępstwa i potencjalne niebezpieczeństwo dla społeczności należy przeciwstawić interesom cudzoziemca w uzyskaniu ochrony, w tym z uwzględnieniem zakresu i rodzaju grożących mu środków?
- 2) Czy przepisy [dyrektywy 2008/115] w szczególności jej art. 5, 6, 8 i 9, sprzeciwiają się krajowej regulacji prawnej, zgodnie z którą wobec obywatela państwa trzeciego, któremu odebrano dotychczasowe prawo do pobytu jako uchodźcy wskutek cofnięcia statusu osoby uprawnionej do azylu, należy wydać decyzję nakazującą powrót również wtedy, gdy już w chwili wydawania decyzji nakazującej powrót jest wiadome, że przez niemożliwy do określenia czas wydalenie będzie niedopuszczalne zgodnie z zasadą non-refoulement i okoliczność ta została też stwierdzona w prawomocny sposób?”.

31. Uwagi na piśmie zostały złożone przez rządy austriacki, belgijski, czeski, niemiecki i niderlandzki oraz przez Komisję Europejską.

B. Sprawa C-8/22

32. Decyzją komisarza generalnego z dnia 23 lutego 2007 r. XXX otrzymał status uchodźcy.

33. Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2010 r. sąd przysięgłych w Brukseli (Belgia) skazał XXX na karę 25 lat pozbawienia wolności¹².

34. Decyzją z dnia 4 maja 2016 r. komisarz generalny cofnął jego status uchodźcy.

35. XXX wniósł do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia) skargę na ową decyzję.

¹¹ C-546/19, EU:C:2021:432.

¹² Chociaż postanowienie odsyłające zawiera bardzo mało szczegółów dotyczących okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, rząd belgijski wskazuje, że XXX został zasadniczo skazany za rozbój i umyślne zabójstwo.

36. Sąd ten wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2019 r. oddalił te odwołanie, uznając, że zagrożenie, jakie XXX stanowił dla społeczności, wynikało ze skazania go za szczególnie poważne przestępstwo. W tym kontekście na komisarzu generalnym nie spoczywał obowiązek wykazania, że XXX stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczności. To do skarżącego należało wykazanie, że nie stanowi on już zagrożenia dla społeczności.

37. W dniu 26 września 2019 r. XXX zaskarżył ten wyrok do Conseil d'État (rady stanu, Belgia).

38. Na poparcie swojej skargi, podnosi on zasadniczo, że to do komisarza generalnego należy wykazanie istnienia rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla społeczności oraz że konieczne jest przeprowadzenie kontroli proporcjonalności w celu ustalenia, czy zagrożenie, które rzekomo stanowi, uzasadnia cofnięcie jego statusu uchodźcy.

39. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 14 ust. 4 lit. b) [dyrektywy 2011/95] należy interpretować w ten sposób, że zagrożenie dla społeczności zostaje wykazane na podstawie samej okoliczności, iż beneficjent statusu uchodźcy został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, czy też należy go interpretować w ten sposób, że sam fakt, że beneficjent został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, nie wystarcza do wykazania istnienia zagrożenia dla społeczności?
- 2) Jeżeli sam fakt wydania prawomocnego wyroku skazującego za szczególnie poważne przestępstwo nie wystarcza do wykazania istnienia zagrożenia dla społeczności, to czy art. 14 ust. 4 lit. b) [dyrektywy 2011/95] należy interpretować w ten sposób, że wymaga on od państwa członkowskiego, aby wykazało ono, iż od momentu wydania wyroku skazującego skarżący nadal stanowi zagrożenie dla społeczności? Czy państwo członkowskie musi wykazać, że zagrożenie to jest rzeczywiste i aktualne, czy też wystarczy, iż istnieje potencjalne zagrożenie? Czy art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95], rozpatrywany samodzielnie lub w związku z zasadą proporcjonalności, należy interpretować w ten sposób, że zezwala on na cofnięcie statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy cofnięcie to jest proporcjonalne, a zagrożenie, jakie stanowi osoba korzystająca z takiego statusu, jest dostatecznie poważne, aby uzasadnić takie cofnięcie?
- 3) Jeżeli państwo członkowskie nie musi wykazywać, że od chwili wydania wyroku skazującego skarżący nadal stanowi zagrożenie dla społeczności i że zagrożenie to jest rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne, aby uzasadnić cofnięcie statusu uchodźcy, to czy art. 14 ust. 4 lit. b) [dyrektywy 2011/95] należy interpretować w ten sposób, iż wymaga on, aby zagrożenie dla społeczności zostało zasadniczo wykazane na podstawie okoliczności, że beneficjent statusu uchodźcy został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo ale że jest on w stanie wykazać, iż nie stanowił lub już nie stanowi takiego zagrożenia?”.

40. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez XXX, rządy belgijski i niderlandzki oraz przez Komisję.

41. Na wspólnej rozprawie w obu sprawach, która odbyła się w dniu 10 listopada 2022 r., XXX, rządy belgijski i niderlandzki oraz Komisja przedstawiły swoje uwagi ustnie i odpowiedziały na pytania zadane ustnie przez Trybunał.

III. Analiza

A. W przedmiocie wykładni art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95

42. Jeżeli chodzi o wykładnię art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, rozważania prawne w niniejszych sprawach dotyczą kilku kwestii.

43. W pierwszej kolejności, czy należy uznać, że przepis ten ustanawia dwa kumulatywne warunki, aby państwo członkowskie mogło cofnąć status uchodźcy, a mianowicie, po pierwsze, istnienie prawomocnego wyroku skazującego za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, wykazanie, iż osoba wobec której wydano ten wyrok, stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego?

44. W drugiej kolejności, jeżeli na to pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, jakie cechy powinno mieć to zagrożenie dla społeczności? W szczególności, czy państwo członkowskie musi wykazać, że od chwili skazania dany obywatel państwa trzeciego nadal stanowi zagrożenie dla społeczności owego państwa? Ponadto, analogicznie do tego, co Trybunał orzekł w odniesieniu do innych norm prawa Unii, czy wspomniane zagrożenie musi być rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne?

45. W trzeciej kolejności, czy decyzja państwa członkowskiego o cofnięciu statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 jest uzależniona od przestrzegania zasady proporcjonalności? Jeżeli tak, to między jakimi elementami należy zachować równowagę? W szczególności, czy właściwy organ powinien wyważyć interes przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie ochrony swojej społeczności z interesem danego obywatela państwa trzeciego w zakresie dalszego korzystania z ochrony w tym państwie członkowskim?

46. Zanim rozważę te różne kwestie, poczynię kilka wstępnych uwag na temat warunku dotyczącego skazania prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo.

1. Uwagi wstępne w przedmiocie warunku dotyczącego skazania prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo

47. Pragnę zauważyć, że żadne z pytań postawionych przez sądy odsyłające nie dotyczy tego, co oznacza, że dany obywatel państwa trzeciego musi być „skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo”. Natomiast pytanie to zostało zadane bezpośrednio w sprawie *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (C-402/22), zawisłej obecnie przed Trybunałem, przez Raad van State (rady stanu, Holandia). Ponieważ niniejsza sprawa przyczyni się do stworzenia odpowiednich ram dla określenia granic tego warunku¹³, ograniczę się tutaj do poczynienia następujących uwag, które są motywowane różnicami między wyrokami wydanymi w niniejszych sprawach.

¹³ Będzie w szczególności chodziło o ustalenie, czy wymogi i parametry, które należy uwzględnić przy stwierdzeniu, że dana osoba popełniła „poważne przestępstwo” w rozumieniu art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, mają również znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy dana osoba popełniła „szczególnie poważne przestępstwo” w rozumieniu art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy. Zobacz w odniesieniu do wykładni art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95 wyrok z dnia 13 września 2018 r., *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713).

48. I tak, sprawa C-663/21 dotyczy obywatela państwa trzeciego, któremu cofnięto status uchodźcy, po tym jak skazano go na kilka kar pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania za różne występki. Sprawa C-8/22 dotyczy z kolei obywatela państwa trzeciego, któremu cofnięto status uchodźcy, po tym jak skazano go na karę 25 lat pozbawienia wolności za popełnienie różnych przestępstw, w tym umyślnego zabójstwa.

49. Intuicyjnie i z zastrzeżeniem pogłębienia definicji pojęcia „skazania za szczególnie poważne przestępstwo”, wydaje się, że kara pozbawienia wolności w takim wymiarze i za takie przestępstwo jak w sprawie C-8/22 mieści się w tej definicji, a co najmniej, nie wykracza w sposób oczywisty poza jej zakres.

50. Natomiast w kontekście sprawy C-663/21 można się zastanawiać, czy kilka kar pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania za przestępstwa, z których żadne z osobna nie mogłoby być uznane za „szczególnie poważne przestępstwo”, spełnia warunek określony w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95. Rodzi to w szczególności pytanie, czy łączny skutek kilku przestępstw może osiągnąć wymagany przez ten przepis stopień szczególnej wagi.

51. Nie będę tutaj rozstrzygał tych kwestii, które nie były przedmiotem rozważań w niniejszych sprawach i ograniczę się do zwrócenia uwagi sądów odsyłających na fakt, że gdy będą musiały wyciągnąć wnioski z odpowiedzi, które udzieli Trybunał na ich pytania, nie mogą pominąć uprzedniej weryfikacji, czy doszło do skazania za „szczególnie poważne przestępstwo” w rozumieniu art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95. Jest to bowiem warunek konieczny do skorzystania z przyznanego przez ten przepis uprawnienia do cofnięcia statusu uchodźcy.

52. Czy jest to jednak warunek wystarczający do skorzystania z takiego uprawnienia do cofnięcia? Odpowiedź na to pytanie wymaga wyjaśnienia związku, jaki istnieje między skazaniem prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo a istnieniem zagrożenia dla społeczności, w celu ustalenia na jej podstawie, czy dla celów stosowania art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 są to dwa kumulatywne warunki, czy też nie.

2. W przedmiocie związku między skazaniem prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo a istnieniem zagrożenia dla społeczności

53. W pytaniach pierwszym i trzecim w sprawie C-8/22 sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że przewidziana w tym przepisie podstawa cofnięcia statusu uchodźcy może być stosowana w przypadku stwierdzenia, że dana osoba została skazana prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, przy czym nie jest konieczne ustalenie, jako odrębnego warunku, czy osoba ta stanowi zagrożenie dla społeczności państwa członkowskiego, w którym przebywa.

54. Pytania te wymagają ustalenia, czy związek między dwoma elementami, mianowicie, z jednej strony, skazaniem prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo a, z drugiej strony, istnieniem zagrożenia dla społeczności danego państwa członkowskiego, stanowi automatyczny związek przyczynowy, tak że istnienie pierwszego elementu bezwzględnie pociąga za sobą istnienie drugiego, czy też chodzi o dwa elementy, które choć są ze sobą powiązane, muszą zostać wykazane oddzielnie.

55. Innymi słowy, czy należy uznać, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 ustanawia jedyny warunek cofnięcia statusu uchodźcy, a mianowicie, iż zagrożenie dla społeczności wynika z samego faktu, że beneficjent statusu uchodźcy został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo? Czy też należy uznać, że przepis ten określa dwa warunki takiego cofnięcia, tak że oprócz skazania prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, państwo członkowskie musiałyby wykazać, że uchodźca stanowi zagrożenie dla jego społeczności?

56. Wydaje się, że w tej kwestii istnieją rozbieżności między państwami członkowskimi. Niektóre z nich uważają, że skazanie za szczególnie poważne przestępstwo jest w każdym przypadku wystarczające, aby uznać, że dana osoba stanowi zagrożenie dla społeczności. Inne uważają, że istnienie takiego zagrożenia powinno zostać również wykazane jako odrębny warunek¹⁴.

57. Podobnie jak Komisja uważam, że choć skazanie prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo jest warunkiem koniecznym do cofnięcia statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, to nie jest wystarczającym warunkiem¹⁵. W tym zakresie należy również zbadać i ustalić, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla społeczności państwa członkowskiego, w którym przebywa. Przepis ten ustanawia zatem dwa warunki, które choć są ze sobą powiązane, to jednak są odrębne i muszą być spełnione łącznie. Skazanie prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo jest więc zarówno warunkiem istnienia zagrożenia dla społeczności, w rozumieniu tego przepisu, jak i elementem istotnym dla oceny tego zagrożenia. Owo skazanie nie jest jednak jedynym elementem dla celów takiej oceny, co wyjaśnię poniżej.

58. Za taką wykładnią przemawia, moim zdaniem, brzmienie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95.

59. Zwracam przy tym uwagę, że choć istnieją różnice między wersjami językowymi tego przepisu¹⁶, to wyraża on ideę, że dana osoba nie tylko musi być skazana za szczególnie poważne przestępstwo, ale należy także wykazać, że istnieje związek między przestępstwem, za które dana osoba została skazana, a zagrożeniem, jakie ona stanowi. Dana osoba musi więc stanowić zagrożenie ze względu na popełnione przez nią przestępstwo¹⁷.

60. Tym samym zagrożenie dla społeczności wymagane przez art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 nie jest wykazane, jeżeli opiera się na oskarżeniach dotyczących przestępstw popełnionych przez daną osobę lub jej ogólnego zachowania, które nie zakończyły się prawomocnym wyrokiem skazującym za szczególnie poważne przestępstwo.

61. Podobnie jak Trybunał stwierdził w odniesieniu do analogicznej podstawy zawartej w art. 21 ust. 2 dyrektywy 2004/83, dotyczącej odesłania uchodźcy, należy uznać, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 poddaje cofnięcie statusu uchodźcy rygorystycznym warunkom, ponieważ,

¹⁴ Zobacz w szczególności sprawozdanie Komisji, zatytułowane „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)”, 2019, s. 135, dostępne pod adresem: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>.

¹⁵ Zobacz podobnie I. Kraft, Article 14, Revocation of, ending of or refusal to renew refugee status, w: K. Hailbronner i D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2 ed., C.H. Beck, 2016, s. 1225–1233, w szczególności s. 1231.

¹⁶ Zobacz na przykład niemiecką, niderlandzką i fińską wersję językową, w których wskazano, że dany uchodźca stanowi zagrożenie dla społeczności odnośnego państwa członkowskiego „ponieważ” został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo.

¹⁷ Zobacz w szczególności EASO, Analiza sądowa, Zakończenie ochrony międzynarodowej: art. 11, 14, 16, i 19 dyrektywy kwalifikacyjnej (2011/95/UE), 2018, s. 53, dostępna pod następującym adresem: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/ending-international-protection_fr.pdf.

w szczególności, jedynie uchodźca, który został skazany prawomocnym wyrokiem „za szczególnie poważne przestępstwo”, może być uznany za osobę, która stanowi „zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego”¹⁸. Te rygorystyczne warunki są współmierne do istotnych konsekwencji, jakie pociąga za sobą cofnięcie statusu uchodźcy, a mianowicie polegających na tym, że dana osoba nie będzie już dysponowała wszystkimi prawami i korzyściami określonymi w rozdziale VII tej dyrektywy, ponieważ są one związane z tym statusem¹⁹.

62. Niemniej jednak istnienie związku między dwoma elementami wymienionymi w art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy nie oznacza, moim zdaniem, że należy uznać, iż w każdym przypadku istnienie zagrożenia dla społeczności wynika automatycznie ze skazania za szczególnie poważne przestępstwo, co w efekcie czyniłoby zbędnym wykazanie takiego zagrożenia.

63. Niezależnie bowiem od wersji językowych i sposobu wyrażania w nich związku między skazaniem prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo a istnieniem zagrożenia dla społeczności, okoliczność, że brzmienie tego przepisu wspomina o tych dwóch elementach, skłania mnie do uznania, że prawodawca Unii przewidział zatem, że aby można było cofnąć status uchodźcy muszą zostać spełnione dwa kumulatywne warunki. Gdyby zagrożenie dla społeczności nie stanowiło odrębnego warunku, prawodawca ten, logicznie rzecz biorąc, zadowoliliby się dopuszczeniem cofnięcia statusu uchodźcy wyłącznie na podstawie skazania za szczególnie poważne przestępstwo²⁰.

64. Tak zresztą uczynił wspomniany prawodawca, przewidując przykładowo wśród podstaw wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy określonych w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95, popełnienie „poważnego przestępstwa o charakterze niepolitycznym”, a wśród podstaw wykluczenia z możliwości uzyskania ochrony uzupełniającej przewidzianych w art. 17 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy, popełnienie „poważnego przestępstwa”. Pragnę zauważyć również, że wśród podstaw wykluczenia z możliwości uzyskania ochrony uzupełniającej odrębną i autonomiczną postawę wyłączenia stanowią poważne podstawy, aby sądzić że dana osoba „stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa”.

65. W porównaniu z tymi przepisami, że szczególnego brzmienia art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 wnioskuję, że istnienie zagrożenia dla społeczności nie może automatycznie i w każdym przypadku wynikać ze skazania za szczególnie poważne przestępstwo, gdyż w przeciwnym wypadku wymóg, aby dana osoba stanowiła zagrożenie dla społeczności, stałby się zbędny.

66. Wbrew temu, co twierdzi rząd belgijski, wykładnia, która traktuje priorytetowo spełnienie dwóch kumulatywnych warunków, nie skutkuje pozbawieniem skuteczności innej podstawy cofnięcia statusu uchodźcy, o której mowa w art. 14 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2011/95, gdy istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za „zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa”. Ta podstawa ma bowiem, według mnie, swój własny zakres zastosowania, ponieważ odnosi się zarówno do bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, zwany dalej „wyrokiem T.”, EU:C:2015:413, pkt 72).

¹⁹ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy, pkt 99). Przede wszystkim stosowanie art. 14 ust. 4 lub 5 dyrektywy 2011/95 skutkuje w szczególności odebraniem danej osobie zezwolenia na pobyt, które art. 24 tej dyrektywy wiąże ze statusem uchodźcy w rozumieniu wspomnianej dyrektywy (pkt 103). W związku z tym uchodźca, którego dotyczy środek podjęty na podstawie art. 14 ust. 4 lub 5 dyrektywy 2011/95, może być postrzegany jako niezamieszkujący lub już niezamieszkujący legalnie na terytorium danego państwa członkowskiego (pkt 104). Jednakże, jak wyraźnie przewiduje art. 14 ust. 6 tej dyrektywy, osoba ta korzysta lub nadal korzysta z pewnych praw przewidzianych w konwencji genewskiej, co potwierdza, że uznaje się ją lub nadal uznaje się ją za uchodźcę w rozumieniu art. 1 sekcja A konwencji genewskiej, mimo cofnięcia statusu uchodźcy lub odmowy nadania tego statusu (pkt 99).

²⁰ Jak słusznie wskazała Komisja, wyraźne odniesienie do zagrożenia dla społeczności danego państwa członkowskiego w treści art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 nie może być traktowane jako zbędna wzmianka, ale jako warunek, który również musi zostać spełniony.

członkowskiego, jak i do jego bezpieczeństwa zewnętrznego. W konsekwencji zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne²¹. Tak rozumiane zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego w rozumieniu art. 14 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2011/95 różni się od zagrożenia dla społeczności państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy, które odnosi się raczej do zachowania porządku publicznego w danym państwie członkowskim²².

67. Konieczność przyjęcia ścisłej wykładni tego przepisu, z uwzględnieniem celu dyrektywy 2011/95, przemawia moim zdaniem za wykładnią zgodnie z którą, właściwy organ nie może ograniczyć się do uznania istnienia wyroku skazującego w przeszłości, aby móc cofnąć status uchodźcy na podstawie tego przepisu.

68. W istocie, jak stwierdzono w motywie 12 tej dyrektywy, jej głównym celem 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.

69. Status uchodźcy powinien zostać przyznany osobie w sytuacji, gdy spełnia ona minimalne normy ustalone w prawie Unii. I tak, zgodnie z art. 13 dyrektywy 2011/95 państwa członkowskie nadają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do otrzymania takiego statusu zgodnie z rozdziałem II i III tej dyrektywy.

70. Artykuł 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 ustanawia zaś podstawę cofnięcia statusu uchodźcy, która stanowi wyjątek od reguły ogólnej, ustanowionej w art. 13 tej dyrektywy i która skutkuje ograniczeniem praw i korzyści określonych w rozdziale VII wspomnianej dyrektywy. Dlatego też moim zdaniem rzeczoną podstawę cofnięcia należy interpretować w sposób ścisły, co oznacza, że można ją zastosować jedynie w przypadku, gdy właściwy organ wykaże, po pierwsze, że dany obywatel państwa trzeciego został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, że obywatel ten stanowi zagrożenie dla społeczności w państwie członkowskim, w którym przebywa.

71. Taka wykładnia wydaje mi się również zgodna z wykładnią art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, który stanowi między innymi, że na zasadę non-refoulement nie może powoływać się uchodźca, „który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa państwa, w którym się on znajduje”. Pragnę zauważyć

²¹ Zobacz analogicznie, w odniesieniu do art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83, wyrok T. (pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo). Wydaje mi się również istotne uwzględnienie wykładni pojęcia „zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa”, w którym znajduje się uchodźca w rozumieniu art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej. Owo postanowienie zainspirowało bowiem zarówno brzmienie art. 14 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2011/95, jak i brzmienie art. 21 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy. Zgodnie zaś z komentarzem do tej konwencji opublikowanym w 1997 r. przez Wydział Ochrony Międzynarodowej Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), dostępny pod następującym adresem: <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf>, „pojęcie »bezpieczeństwa narodowego« lub »bezpieczeństwa kraju« odnosi się do aktów o określonej wadze, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na konstytucję (rząd), integralność terytorialną, niezależność lub pokój zewnętrzny danego kraju” (tłumaczenie nieoficjalne) (s. 140).

²² Również w tym przypadku wykładnia konwencji genewskiej może pomóc w lepszym określeniu pojęcia „zagrożenia dla społeczności” państwa członkowskiego w rozumieniu art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95. Pragnę zauważyć w tym względzie, że z komentarza przytoczonego w poprzednim przypisie w odniesieniu do odpowiadającego mu pojęcia „niebezpieczeństwa dla społeczeństwa” państwa, w którym się znajduje uchodźca w rozumieniu art. 33 ust. 2 wspomnianej konwencji, wynika, że pojęcie to zostało zdefiniowane w następujący sposób: „zagrożenie dla spokojnego życia ludności w wielu aspektach. W tym sensie dana osoba zostanie uznana za stanowiącą niebezpieczeństwo dla społeczeństwa, jeśli powoduje zniszczenia mienia w ramach środków komunikacji, detonuje lub podpala zabudowania mieszkalne lub inne lokale, dopuszcza się agresji lub pobicia względem niestosujących przemocy osób cywilnych, dopuszcza się włamania, rozboju przy użyciu broni lub uprowadzenia itp. W skrócie, jeżeli zakłóca ona życie społeczne, a w szczególności jeśli czyni to na dużą skalę, w którym to przypadku staje się w rzeczywistości zagrożeniem dla życia publicznego” (s. 143).

w tym względzie, że nawet jeśli owo postanowienie ma inny cel, gdyż przewiduje wyjątki od zasady non-refoulement, bezsporne jest, że było ono źródłem podstaw cofnięcia statusu uchodźcy wymienionych przez prawodawcę Unii w art. 14 ust. 4 dyrektywy 2011/95. Wydaje mi się zatem właściwe, aby uwzględnić wykładnię art. 33 ust. 2 tej konwencji, która – jak wynika z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95 – stanowi fundament międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców²³.

72. Ogólniej rzecz ujmując, uważam, że skoro okoliczności, o których mowa w art. 14 ust. 4 i 5 dyrektywy 2011/95, w których państwa członkowskie mogą cofnąć status uchodźcy lub odmówić jego przyznania, odpowiadają w istocie okolicznościom, w których państwa członkowskie mogą odesłać uchodźcę na podstawie art. 21 ust. 2 tej dyrektywy i art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, to podstawy wymienione w tych przepisach należy interpretować w ten sam sposób.

73. Tymczasem w zakresie, w jakim wykładnia art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej zdaje się traktować priorytetowo spełnienie dwóch warunków którymi są, po pierwsze skazanie prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie istnienie zagrożenia dla społeczności państwa, w którym znajduje się uchodźca²⁴, utwierdza mnie to w przekonaniu, że odpowiednie podstawy zawarte zarówno w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, jak i w art. 21 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy również wymagają spełnienia tych dwóch kumulatywnych warunków.

74. Z powyższych rozważań wynika, moim zdaniem, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może zastosować przewidzianą w tym przepisie podstawę cofnięcia statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy wykaże ono, po pierwsze, że dana osoba została skazana prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, że owa osoba stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego.

75. Teraz należy określić cechy jakie powinno mieć takie zagrożenie.

3. *W przedmiocie cech zagrożenia dla społeczności*

76. W drugim pytaniu w sprawie C-8/22 sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że cofnięcie statusu uchodźcy na podstawie tego przepisu jest uzależnione od istnienia rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla społeczności w tym państwie członkowskim.

77. Zadając Trybunałowi pytanie, czy zagrożenie dla społeczności, o którym mowa w art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy, musi być rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne, sąd ten zastanawia się, czy do tego przepisu należy zastosować standard ustanowiony przez Trybunał w jego orzecznictwie dotyczącym zagrożeń dla porządku publicznego.

²³ Zobacz w szczególności wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także, w odniesieniu do konieczności wykładni przepisów dyrektywy 2011/95 z poszanowaniem konwencji genewskiej, wyrok z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁴ Zobacz „The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis”, s. 246, dostępny pod adresem: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>.

78. Odnosi się to w szczególności do orzecznictwa Trybunału, w którym ustanowił on standard w dziedzinie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, zgodnie z którym obywatel Unii, który skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, może być uznany za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego tylko wtedy, gdy jego indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa²⁵, przy czym standard ten został następnie zawarty w prawie wtórnym²⁶. Standard ten znalazł również zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie są członkami rodzin obywateli Unii. I tak, wielokrotnie stosowano ją w stosunku do osób korzystających z praw przyznanych na mocy układów stowarzyszeniowych²⁷, a następnie w pewnym zakresie do rezydentów długoterminowych²⁸, jak również do wyznaczania okresu dobrowolnego wyjazdu w postępowaniu w sprawie powrotu²⁹, cofnięcia zezwolenia na pobyt udzielonego uchodźcy³⁰, zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl w areszcie administracyjnym³¹, nałożenia zakazu wjazdu w celu uzupełnienia nakazu powrotu³² czy uzasadnienia wykonania zatrzymania w celu wydalenia w zakładzie karnym³³.

79. Standard dotyczący rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla podstawowego interesu społeczności nie został natomiast zastosowany w innych kontekstach, w szczególności w odniesieniu do odmowy wydania wizy studentom³⁴.

80. Można było zatem orzec, że nie każde odwołanie się przez prawodawcę Unii do pojęcia „zagrożenia dla porządku publicznego” należy koniecznie rozumieć w ten sposób, iż odsyła ono wyłącznie do indywidualnego zachowania stanowiącego rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego, oraz że okazuje się zatem konieczne uwzględnienie brzmienia tych przepisów, ich kontekstu, a także celów realizowanych przez regulację, której część one stanowią³⁵.

²⁵ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 28, 35); z dnia 19 stycznia 1999 r., Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, pkt 24, 25).

²⁶ Artykuł 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

²⁷ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r., Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, pkt 57 i 58); z dnia 20 listopada 2001 r., Jany i in. (C-268/99, EU:C:2001:616, pkt 59); z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 82).

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 7 grudnia 2017 r., López Pastuzano (C-636/16, EU:C:2017:949, pkt 25–28).

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 60).

³⁰ Zobacz wyrok T. (pkt 79).

³¹ Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 67).

³² Zobacz wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., E. (C-240/17, EU:C:2018:8, pkt 49).

³³ Zobacz wyrok z dnia 2 lipca 2020 r., Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, pkt 45).

³⁴ Zobacz wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 40).

³⁵ Zobacz w odniesieniu do warunków wjazdu obywateli państw trzecich na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., E.P. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-380/18, EU:C:2019:1071, pkt 31–33); w odniesieniu do prawa do łączenia rodzin wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., G.S. i V.G. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, pkt 54, 55). W tym ostatnim wyroku Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12) nie stoi na przeszkodzie temu, aby właściwe organy mogły – ze względów porządku publicznego – po pierwsze, odrzucić wnioski o zezwolenie na wjazd i pobyt na podstawie tej dyrektywy z uwagi na wyrok skazujący, który zapadł podczas wcześniejszego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, oraz, po drugie, wycofać dokument pobytowy wydany na podstawie tej dyrektywy lub odmówić przedłużenia jego ważności, jeżeli wobec wnioskodawcy orzeczono karę wystarczająco poważną w stosunku do okresu pobytu, pod warunkiem że praktyka ta jest stosowana jedynie w sytuacji, gdy przestępstwo, które uzasadniało dany wyrok skazujący, miało wagę wystarczającą do wykazania, że niezbędne jest uniemożliwienie pobytu tego wnioskodawcy, oraz że organy te dokonują indywidualnej oceny przewidzianej w art. 17 tej dyrektywy (pkt 70). Trybunał uściślił, że w tym celu organy te nie musiały wykazać, że indywidualne zachowanie wspomnianego wnioskodawcy stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego (pkt 63).

81. Z tego krótkiego przedstawienia orzecznictwa Trybunału dotyczącego zagrożeń dla porządku publicznego, wynika, że Trybunał obiera różne kierunki w zależności od norm prawa Unii, których wykładni ma dokonać, uwzględniając każdorazowo brzmienie rozpatrywanych przepisów, kontekst, w jaki się wpisują, oraz cel uregulowania, do którego zostały włączone. Wydaje mi się zatem, że, uwzględniając szczególne brzmienie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, należy określić kontekst, w jakim przepis ten się wpisuje, cel tej dyrektywy oraz cechy wskazanego w nim zagrożenia dla społeczności. Pragnę zauważyć również, że o ile podobieństwo między dwoma rodzajami zagrożeń, a mianowicie, z jednej strony, zagrożeniem dla porządku publicznego w państwie członkowskim a, z drugiej strony, zagrożeniem dla społeczności w tym państwie członkowskim z pewnością pozwala na porównanie kryteriów kwalifikowania jako takiego zagrożenia, o tyle nie zastępuje to szczegółowej analizy art. 14 ust. 4 lit. b) wspomnianej dyrektywy w drodze wykładni literalnej, systemowej i celowościowej.

82. Z treści art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 wynika w tym względzie, że zagrożenie dla społeczności, do którego odnosi się ten przepis, musi być rzeczywiste. Przepis ten przewiduje bowiem, że dana osoba „stanowi” zagrożenie dla społeczności państwa członkowskiego, w którym przebywa. Jednak, jak słusznie zauważa Komisja, wymóg, aby zagrożenie było rzeczywiste, nie oznacza pewności co do jego przyszłej realizacji.

83. Ponadto kontekst, w jaki wpisuje się art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, oraz skuteczność (*effet utile*) warunku, zgodnie z którym dana osoba stanowi zagrożenie dla społeczności, powodują moim zdaniem, że musi to być zagrożenie aktualne.

84. W odniesieniu do kontekstu tego przepisu pragnę zauważyć, że Trybunał już orzekł, iż w systemie dyrektywy 2004/83 aktualne zagrożenie, jakie ewentualnie stanowi uchodźca dla zainteresowanego państwa członkowskiego jest oceniane nie w ramach jej art. 12 ust. 2, lecz z jednej strony w ramach art. 14 ust. 4 lit. a), zgodnie z którym państwo członkowskie może cofnąć status przyznany uchodźcy, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do uznania, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa tego państwa członkowskiego, a z drugiej strony w ramach art. 21 ust. 2, który stanowi, że państwo członkowskie może – do czego upoważnia je także art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej – wydrzeć uchodźcę, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do uznania, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa lub społeczności tego państwa członkowskiego³⁶.

85. Moim zdaniem nie ma powodu, by uznać, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 różni się, w systemie tej dyrektywy, od jej art. 14 ust. 4 lit. a) i art. 21 ust. 2, które – pragnę uściślić – są identyczne z odpowiadającymi im przepisami dyrektywy 2004/83, jeśli chodzi o wymóg, by dana osoba stanowiła aktualne zagrożenie dla państwa członkowskiego, w którym przebywa. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłyby do niespójności w interpretacji tych różnych przepisów.

86. Uważam ponadto, że ponieważ skazanie za szczególnie poważne przestępstwo samo w sobie świadczy o tym, że uchodźca spowodował w społeczności zakłócenie o szczególnej wadze, które wymagało ukarania w postępowaniu karnym zachowania będącego źródłem tego zakłócenia, zawarta w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 wzmianka o istnieniu zagrożenia dla społeczności musi być sama w sobie użyteczna, gdyż w przeciwnym wypadku, stałaby się zbędna.

³⁶ Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 101).

87. Skuteczność wzmianki, że dana osoba stanowi zagrożenie dla społeczności polega zatem na tym, że zobowiązuje właściwy organ do wykazania, że w chwili podejmowania decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy, osoba skazana w przeszłości za szczególnie poważne przestępstwo, od momentu wydania wyroku skazującego, stanowi nadal zagrożenie dla społeczności państwa członkowskiego, w którym przebywa.

88. Z powyższego wynika, że osoba, której dotyczy postępowanie w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy, musi stanowić aktualne zagrożenie dla społeczności państwa członkowskiego, w którym przebywa, w chwili gdy właściwy organ ma podjąć decyzję.

89. Ponadto, moim zdaniem, wymagany w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 stopień szczególnej powagi w odniesieniu do skazania za przestępstwo ma logiczną konsekwencję w postaci tego, że zagrożenie dla społeczności związane z tym skazaniem musi być samo w sobie dostatecznie poważne w chwili wydania decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy, aby uzasadniać owo cofnięcie statusu.

90. Zastosowanie standardu dotyczącego rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia w kontekście art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 wydaje mi się uzasadnione ze względu na to, że ów przepis ma charakter odstępstwa w stosunku do zasady przyznawania statusu uchodźcy określonej w art. 13 tej dyrektywy. Ów charakter odstępstwa pociąga za sobą, jak już uprzednio wskazałem, ścisłą wykładnię art. 14 ust. 4 lit. b) wspomnianej dyrektywy, która jest tym bardziej uzasadniona, że głównym celem dyrektywy nie jest zapobieganie zagrożeniom dla porządku publicznego lub społeczności państw członkowskich, ale to co zostało wymienione w jej motywie 12³⁷.

91. Wydaje mi się, że zastosowanie owego standardu można również wywieść z tego co Trybunał orzekł w wyroku T. w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt wydanego beneficjentom statusu uchodźcy z ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Trybunał zastosował bowiem bezpośrednio, w kontekście art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83 standard wynikający z jego orzecznictwa dotyczącego swobodnego przepływu obywateli Unii³⁸. W tym względzie Trybunał uznał, że chociaż dyrektywa 2004/38 realizuje inne cele niż cele założone w dyrektywie 2004/83, to o ile państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami, które mogą być odmienne w różnych państwach i okresach – wymogów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o tyle jednak zakres ochrony, jaki społeczeństwo zamierza przyznać swoim podstawowym interesom nie może różnić się w zależności od statusu prawnego osoby, która godzi w te interesy³⁹.

92. W wyroku tym Trybunał ustanowił stopniowanie pomiędzy środkami, którymi może być poddany uchodźca, w zależności od tego, czy ich konsekwencje są dla niego bardziej lub mniej dotkliwe. I tak, odesłanie uchodźcy, którego konsekwencje mogą być bardzo drastyczne⁴⁰, stanowi *ultima ratio*, z którego państwo członkowskie może skorzystać w razie, gdy zastosowanie innego środka nie jest możliwe lub wystarczające do stawienia czoła zagrożeniu, jakie uchodźca ten powoduje dla bezpieczeństwa czy społeczeństwa tego państwa członkowskiego⁴¹. Cofnięcie zezwolenia na pobyt ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, na podstawie art. 24 ust. 1 dyrektywy 2011/95 ma natomiast mniej uciążliwe konsekwencje niż cofnięcie statusu

³⁷ Zobacz pkt 68 niniejszej opinii.

³⁸ Zobacz wyrok T. (pkt 78, 79).

³⁹ Zobacz wyrok T. (pkt 77).

⁴⁰ Zobacz wyrok T. (pkt 72).

⁴¹ Zobacz wyrok T. (pkt 71).

uchodźcy czy ostateczny środek w postaci odesłania⁴². To stopniowanie wyjaśnia, zdaniem Trybunału, że niektóre okoliczności, które nie posiadają takiej wagi, by zezwalały państwu członkowskiemu na wydanie, na podstawie art. 21 ust. 2 tej dyrektywy, decyzji o odesłaniu, mogą niemniej jednak pozwolić państwu członkowskiemu, na podstawie art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, pozbawić danego uchodźcy zezwolenia na pobyt⁴³.

93. Chociaż istnieją różnice w treści tego ostatniego przepisu i art. 21 ust. 2 dyrektywy 2011/95, który ustanawia kryteria podobne do kryteriów przyjętych w art. 14 ust. 4 tej dyrektywy⁴⁴, skłaniam się do uznania, że z logicznego punktu widzenia, jeżeli rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w podstawowy interes społeczności jest wymagane dla podjęcia środka o mniej uciążliwych konsekwencjach w postaci pozbawienia uchodźcy zezwolenia na pobyt na podstawie art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, te same cechy zagrożenia powinny być wymagane *a fortiori* dla celów wydania decyzji o poważniejszych konsekwencjach, które polegają na cofnięciu statusu uchodźcy lub odesłaniu danej osoby.

94. W celu ustalenia, czy dana osoba stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczności danego państwa członkowskiego, należy uwzględnić wszelkie czynniki faktyczne i prawne związane z sytuacją uchodźcy, które pozwolą określić, czy jego zachowanie osobiste stanowi takie zagrożenie. W konsekwencji w przypadku uchodźcy, który został skazany wyrokiem karnym, wśród takich mających znaczenie elementów należy wymienić rodzaj i wagę popełnionego czynu, jak również czas, jaki upłynął od jego popełnienia⁴⁵. Uważam zatem, że oprócz oceny dokonanej przez sąd karny, która jest oczywiście czynnikiem decydującym o stopniu zagrożenia danej osoby, należy wziąć pod uwagę zachowanie tej osoby w okresie pomiędzy skazaniem a momentem, w którym ocenia się istnienie zagrożenia dla społeczności. W tym względzie należy uwzględnić krótszy lub dłuższy czas, jaki upłynął od skazania, ryzyko recydywy oraz wysiłki danej osoby zmierzające do resocjalizacji⁴⁶. Jeżeli zachowanie uchodźcy wskazuje na utrzymywanie się w nim postawy przejawiającej skłonność do popełnienia innych czynów, które mogą poważnie naruszyć podstawowe interesy społeczności, to moim zdaniem można stwierdzić istnienie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla społeczności.

95. Należy również wyjaśnić, że to do właściwego organu, który podejmuje decyzję o cofnięciu statusu uchodźcy, należy wykazanie, że spełnione są warunki określone w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95. Mimo że brzmienie tego ustępu jest w tym względzie mniej jednoznaczne niż ust. 2 i 3 tego artykułu, które wymagają od państw członkowskich odpowiednio wykazania lub

⁴² Zobacz w odniesieniu do dyrektywy 2004/83, wyrok T. (pkt 74).

⁴³ Zobacz w odniesieniu do dyrektywy 2004/83, wyrok T. (pkt 75).

⁴⁴ W szczególności zarówno w art. 14 ust. 4 lit. b), jak i w art. 21 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95 jest mowa o „zagrożeniu dla społeczności” danego państwa członkowskiego, natomiast art. 24 ust. 1 tej dyrektywy wspomina o ważnych względach związanych m.in. z „porządkiem publicznym” tego państwa członkowskiego. Nawet jeśli te dwa pojęcia nie powinny być uznane za tożsame, to niuanse, które mogłyby je odróżnić, nie wydają mi się na tyle istotne, by wykluczyć, na potrzeby analizy, porównanie kryteriów warunkujących stosowanie tych przepisów.

⁴⁵ Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 61, 62).

⁴⁶ Jest oczywiste, że jeżeli właściwy organ podejmuje decyzję natychmiast po skazaniu obywatela państwa trzeciego za szczególnie poważne przestępstwo, to skazanie to będzie miało decydujące znaczenie dla wykazania, że obywatel ten stanowi zagrożenie dla społeczności. Przeciwnie, w miarę jak dzień wydania decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy oddala się od dnia skazania tego obywatela, jego zachowanie od momentu skazania będzie odgrywało ważniejszą rolę w ocenie istnienia zagrożenia dla społeczności.

ustalenia, że przesłanki w nich określone zostały spełnione, nie widzę powodu, aby przyjąć pogląd odmienny⁴⁷. Dlatego to nie do uchodźcy należy udowodnienie, że jego status nie powinien zostać cofnięty.

96. Ponadto nie popieram rozwiązania przedstawionego w trzecim pytaniu prejudycjalnym w sprawie C-8/22, które polegałoby na uznaniu, że istnienie zagrożenia dla społeczności można domniemywać po tym, jak stwierdzono, że dana osoba została skazana prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo. Nawet bowiem jeśli, jak wyjaśniłem wcześniej, w ramach podstawy cofnięcia przewidzianej w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 istnieje logiczny związek między skazaniem prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo a istnieniem zagrożenia dla społeczności, do właściwego organu należy ustalenie w każdym przypadku, czy, w zależności od indywidualnych okoliczności, a w szczególności czasu, jaki upłynął od tego skazania i zachowania uchodźcy w tym okresie, skazanie to jest nadal, w chwili podejmowania decyzji o cofnięciu, czynnikiem decydującym o istnieniu takiego zagrożenia. W tym kontekście należy przestrzegać zasad proceduralnych określonych w art. 45 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej⁴⁸, w szczególności poprzez umożliwienie danej osobie zakwestionowania powodów, dla których właściwy organ uznał, że jej status uchodźcy powinien zostać cofnięty.

97. Z powyższego wynika, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy, moim zdaniem, interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może zastosować przewidzianą w tym przepisie podstawę cofnięcia statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy wykaze ono, iż dana osoba stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego.

4. W przedmiocie stosowania zasady proporcjonalności

98. Pierwsze pytanie w sprawie C-663/21 i drugie pytanie w sprawie C-8/22 zmierzają do ustalenia, czy zastosowanie podstawy cofnięcia statusu uchodźcy zgodnie z art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 uzależnione jest od przestrzegania zasady proporcjonalności.

99. Dokładniej rzecz ujmując, sąd odsyłający w sprawie C-663/21 zmierza w istocie do ustalenia, czy przepis ten należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na cofnięcie statusu uchodźcy przyznanego obywatelowi państwa trzeciego tylko wtedy, gdy interes publiczny w powrocie tego obywatela do kraju pochodzenia przeważa nad interesem tego obywatela w zachowaniu ochrony międzynarodowej, przy uwzględnieniu zakresu i rodzaju środków, na które jest on narażony. Z postanowienia odsyłającego wynika, że odnosząc się do środków, na które narażona jest dana osoba, sąd odsyłający zamierza między innymi uwzględnić konsekwencje ewentualnego powrotu do kraju pochodzenia dla tej osoby.

100. Aby odpowiedzieć na te pytania, zacznę od wskazania, że w odniesieniu do trybu badania, które może doprowadzić właściwy organ do stwierdzenia istnienia podstawy wyłączenia lub cofnięcia ochrony międzynarodowej, Trybunał orzekł ostatnio, w odniesieniu do art. 14 ust. 4

⁴⁷ Jak wskazała Komisja, HCR również uważa, że ciężar dowodu w celu wykazania spełnienia warunków określonych w art. 14 ust. 4 dyrektywy 2011/95 powinien spoczywać na państwie członkowskim, które powołuje się na ten przepis. Zobacz uwagi UNHCR w sprawie [dyrektywy 2004/83], s. 31, 32, dostępny na stronie: <https://www.unhcr.org/fr/protection/operations/4b151d86e/commentaires-annotes-hcr-directive-200483ce-conseil-29-avril-2004-concernant.html>.

⁴⁸ Dz.U. 2013, L 180, s. 60.

lit. a) i art. 17 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95, że zastosowanie każdego z tych przepisów zakłada, iż właściwy organ dokonuje, w każdym indywidualnym przypadku, oceny konkretnych znanych mu faktów w celu ustalenia, czy istnieją poważne powody, by sądzić, że sytuacja osoby zainteresowanej, spełniająca ponadto kryteria otrzymania lub zachowania ochrony międzynarodowej, wchodzi w zakres jednego z przypadków, o których mowa w tych przepisach⁴⁹.

101. Zdaniem Trybunału ocena ta stanowi integralną część procedury udzielania ochrony międzynarodowej, którą należy przeprowadzić zgodnie z dyrektywami 2011/95 i 2013/32⁵⁰. Wyłącznie do organu rozstrzygającego⁵¹ należy dokonanie, pod kontrolą sądu, oceny wszystkich istotnych faktów i okoliczności, w tym tych, które odnoszą się do stosowania art. 14 i 17 dyrektywy 2011/95, w wyniku której to oceny sąd ten wyda swoją decyzję⁵².

102. Trybunał wykluczył zatem jakikolwiek automatyzm, jak również zależność od innego organu, gdy organ rozstrzygający ma podjąć decyzję⁵³. Organ rozstrzygający powinien natomiast dysponować wszystkimi stosownymi informacjami i przeprowadzić, w świetle tych informacji, własną ocenę faktów i okoliczności w celu ustalenia treści wydanej przez niego decyzji, jak również jej pełnego uzasadnienia⁵⁴.

103. W tym względzie Trybunał podkreślił, że z brzmienia art. 14 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2011/95 wynika, iż organ rozstrzygający powinien dysponować zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy względy związane z bezpieczeństwem narodowym danego państwa członkowskiego powinny prowadzić do cofnięcia statusu uchodźcy, co wyklucza, by stwierdzenie istnienia zagrożenia dla tego bezpieczeństwa automatycznie pociągało za sobą takie cofnięcie⁵⁵.

104. Moim zdaniem powyższe rozważania można przenieść w odniesieniu do art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy. Tym samym właściwy organ również musi dysponować zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy istniejące zagrożenie dla społeczności powinno stanowić podstawę do cofnięcia statusu uchodźcy.

105. Podobnie jak organ rozstrzygający, który z uwagi na pełnienie właściwych mu zadań, powinien dysponować swobodą oceny dotyczącej istnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, nie będąc zobowiązanym do oparcia się na pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego⁵⁶, organ która cofa status uchodźcy powinien mieć możliwość swobodnej oceny, czy uchodźca, który został skazany za szczególnie poważne przestępstwo, stanowi zagrożenie dla społeczności na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95.

⁴⁹ Zobacz wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (C-159/21, zwany dalej „wyrokiem Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in.„ EU:C:2022:708, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁰ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 73).

⁵¹ Organ rozstrzygający został zdefiniowany w art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 jako „każdy organ quasi-sądowy lub administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji”.

⁵² Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵³ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 79).

⁵⁴ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 80).

⁵⁵ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 81). W wyroku tym Trybunał przyjmuje jednak odmienne podejście w odniesieniu do art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/95, który stanowi, że obywatel państwa trzeciego zostaje wykluczony z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że popełnił on poważne przestępstwo. Zdaniem Trybunału bowiem, użycie w tym przepisie wyrażenia „zostaje wykluczony” oznacza, że organ rozstrzygający nie dysponuje zakresem uznania, gdy stwierdzi, że dana osoba popełniła poważne przestępstwo (pkt 90).

⁵⁶ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 83).

106. Pragnę zauważyć w tym względzie, że przepis ten przewiduje, iż państwa członkowskie mają jedynie możliwość cofania statusu uchodźcy. Analogicznie do tego co orzekł Trybunał w odniesieniu do art. 21 ust. 2 dyrektywy 2004/83 dotyczącego możliwości odesłania uchodźcy, należy stwierdzić, że nawet jeśli warunki określone w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 zostają spełnione, cofnięcie statusu uchodźcy stanowi jedynie możliwość pozostawioną uznaniu państw członkowskich, gdyż państwa te mają swobodę wyboru innych, mniej rygorystycznych opcji⁵⁷. Przepis ten różni się zatem od art. 12 tej dyrektywy, który przewiduje obowiązkowe podstawy wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy.

107. Poprzez skorzystanie z możliwości przyznanej im w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, państwa członkowskie wdrażają prawo Unii, co oznacza, że nie mogą one wykorzystywać tego uprawnienia w taki sposób, który naruszałby cel i skuteczność (effet utile) tej dyrektywy a zastosowanie przewidzianej w tym przepisie podstawy cofnięcia statusu uchodźcy powinno odbywać się z poszanowaniem praw podstawowych zawartych w karcie⁵⁸. W motywie 16 tej dyrektywy wskazano zresztą, że nie narusza ona praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w karcie⁵⁹. Trybunał ponadto orzekł, że stosowanie art. 14 ust. 4–6 wspomnianej dyrektywy pozostaje bez uszczerbku dla obowiązku przestrzegania przez dane państwo członkowskie odpowiednich postanowień karty, takich jak prawa zawarte w jej art. 7 dotyczącym poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, w art. 15, dotyczącym wolności wyboru zawodu i prawa do podejmowania pracy, w art. 34, dotyczącym zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, a także w art. 35, dotyczącym ochrony zdrowia⁶⁰.

108. Ponadto zastosowanie podstawy cofnięcia statusu uchodźcy przewidzianą w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza w szczególności, że musi być ono odpowiednie do realizacji celu przewidzianego przez ten przepis i nie powinno wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia⁶¹. W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która jest ogólną zasadą prawa Unii, jest wiążącą dla państw członkowskich przy wprowadzaniu w życie tego prawa⁶².

109. Zasada proporcjonalności przewija się w rzeczywistości przez całą procedurę, w ramach której państwo członkowskie może cofnąć status uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95: najpierw przy weryfikacji szczególnie poważnego charakteru przestępstwa, które było przedmiotem wyroku skazującego, następnie przy badaniu, czy istnieje dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczności i wreszcie, w celu podjęcia decyzji, czy nie należy dać pierwszeństwa mniej rygorystycznemu środkowi niż cofnięcie statusu uchodźcy, biorąc pod uwagę fakultatywny charakter tego ostatniego środka.

110. W odniesieniu do tego ostatniego etapu oceny uważam, że należy odstąpić, w odniesieniu do cofnięcia statusu uchodźcy, od tego, co Trybunał orzekł w odniesieniu do art. 12 ust. 2 lit. b) lub c) dyrektywy 2004/83, w przedmiocie wyłączenia z możliwości uznania za uchodźcę, a mianowicie

⁵⁷ Zobacz wyrok T. (pkt 72).

⁵⁸ Zobacz analogicznie, wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 61–64).

⁵⁹ Motyw ten stanowi ponadto, że celem rzezonej dyrektywy jest nie tylko zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i prawa do azylu dla osób ubiegających się o azyl oraz towarzyszących im członków ich rodzin, ale również wspieranie stosowania art. 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 i 35 karty, w związku z czym należy odpowiednio wdrożyć niniejszą dyrektywę.

⁶⁰ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 109).

⁶¹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Łączenie rodzin – Siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 66, 67).

⁶² Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 marca 2022 r., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Skutek bezpośredni) (C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 31).

zasadniczo, że właściwy organ nie musi przeprowadzać dodatkowej oceny proporcjonalności w odniesieniu do danego przypadku, gdy stwierdzi, że warunki określone w tych przepisach zostały spełnione⁶³. Jak bowiem podkreśliłem wcześniej, przepisy te przewidują podstawy wyłączenia, które są obowiązkowe, a zatem nie można od nich odstąpić⁶⁴, co odróżnia je od fakultatywnych podstaw cofnięcia, które są przewidziane w art. 14 ust. 4 dyrektywy 2011/95.

111. Jeśli chodzi o pytanie, czy nie należałoby dać pierwszeństwa mniej rygorystycznemu środkowi niż cofnięcie statusu uchodźcy, uwzględniając fakultatywny charakter tego ostatniego środka, ocena, której należy dokonać, obejmuje moim zdaniem wyważenie interesów, które należy starannie określić.

112. Z punktu widzenia państwa członkowskiego uprawnienie do cofnięcia statusu uchodźcy ma na celu ochronę jego społeczności przed zagrożeniem, jakie stanowi dla niej uchodźca, poprzez przyjęcie środka, który może stanowić uzupełnienie wyroku skazującego za szczególnie poważne przestępstwo.

113. Ponieważ osoba, której status uchodźcy został cofnięty, nie może, ze względu na zasadę non-refoulement⁶⁵, zostać wydalona z terytorium państwa członkowskiego, w którym się znajduje, skuteczność decyzji o cofnięciu tego statusu w celu neutralizacji zagrożenia, jakie osoba ta stwarza dla społeczności tego państwa członkowskiego, może być zasadnie kwestionowana. W tym kontekście możliwość cofnięcia statusu uchodźcy może pełnić zarówno funkcję odstraszającą, jak i represyjną. Mając to na uwadze, uprawnienie państwa członkowskiego do cofnięcia statusu uchodźcy daje mu możliwość wyciągnięcia konsekwencji z naruszenia przez daną osobę ciężącego na niej obowiązku przestrzegania praw i przepisów a także środków podjętych w celu utrzymania porządku publicznego. W duchu tego, co zostało przewidziane w art. 2⁶⁶ i art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, wydaje mi się uzasadnione, aby na poziomie Unii ustanowić wymaganie, by korzystanie ze statusu uchodźcy, wraz ze związanymi z nim korzyściami i prawami, prowadziło w zamian do poszanowania bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa członkowskiego, które przyznało ochronę międzynarodową.

114. Z punktu widzenia osoby, której dotyczyło postępowanie w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy, chciałbym zwrócić uwagę, że konsekwencją tego postępowania jest to, iż nawet jeśli osoba ta nie zostaje pozbawiona statusu uchodźcy i w związku z tym nadal korzysta, zgodnie z art. 14 ust. 6 dyrektywy 2011/95, z szeregu praw przewidzianych w konwencji genewskiej⁶⁷, to wspomnianej osobie nie przysługują już wszystkie prawa i korzyści określone w rozdziale VII tej dyrektywy⁶⁸. W szczególności będzie ona pozbawiona zezwolenia na pobyt, które art. 24 tej dyrektywy wiąże ze statusem uchodźcy⁶⁹. Dlatego też, moim zdaniem, interes danej osoby, w świetle jej sytuacji osobistej i rodzinnej, w zachowaniu tych praw i korzyści jest drugim elementem do celów wyważenia, którego należy dokonać.

⁶³ Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 109, 111).

⁶⁴ Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 115). W wyroku tym Trybunał orzekł w szczególności, że rozważane podstawy wyłączenia zostały ustanowione w celu wyłączenia statusu uchodźcy w stosunku do osób uznanych za niegodne związanej z tym statusem ochrony oraz niedoprowadzenia do sytuacji, w której status ten pozwoliłby sprawcom niektórych poważnych przestępstw na uniknięcie odpowiedzialności karnej (pkt 104).

⁶⁵ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy, pkt 95), z którego wynika, że odesłanie uchodźcy objętego jedną z sytuacji, o których mowa w art. 14 ust. 4 i 5 oraz w art. 21 ust. 2 dyrektywy 2011/95 jest niedopuszczalne, jeżeli stwarzałoby ryzyko naruszenia praw podstawowych tego uchodźcy zapisanych w art. 4 i art. 19 ust. 2 karty.

⁶⁶ Artykuł ten stanowi, że „[k]ażdy 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”.

⁶⁷ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 107).

⁶⁸ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 99).

⁶⁹ Zobacz wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (pkt 103).

115. Skoro zatem w ramach stosowania art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, w przypadku stwierdzenia, że dana osoba nie może zostać odesłana, stawką jest zachowanie praw i korzyści przewidzianych w rozdziale VII tej dyrektywy, właściwy organ powinien sprawdzić, czy pozbawienie jej statusu uchodźcy jest proporcjonalne, biorąc pod uwagę stopień zagrożenia jaki ona stanowi dla społeczności oraz jej sytuację osobistą i rodzinną.

116. W tym kontekście organ ten musi wziąć pod uwagę fakt, że pozbawienie praw i korzyści związanych ze statusem uchodźcy może – ze względu na związaną z nim niestabilnością sytuacji danej osoby – sprzyjać nowym zachowaniom przestępczym po odbyciu kary, co mogłoby prowadzić do dalszego istnienia zagrożenia dla społeczności, zamiast je neutralizować. Stwierdzenie to przemawia za ograniczeniem stosowania możliwości cofnięcia statusu uchodźcy, jaką daje art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, do tego, co jest ściśle konieczne, tak aby „lekarstwo nie było gorsze od choroby”.

117. W konsekwencji w ramach przyznanego przez ten przepis zakresu uznania, państwo członkowskie będzie mogło nie tylko zdecydować, czy cofnąć status uchodźcy danej osoby, czy też nie, ale także przyznać uchodźcy, którego status zamierza cofnąć, prawa wykraczające poza granice ustanowione w art. 14 ust. 6 tej dyrektywy⁷⁰. Jak już wskazałem powyżej, wykonywanie przez państwo członkowskie uprawnienia przyznanego mu w art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy powinno w szczególności prowadzić do indywidualnej oceny zgodności tego wykonywania z niektórymi prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie⁷¹.

118. Natomiast w zakresie, w jakim zasada non-refoulement ma zastosowanie do danej osoby, uwzględnienie, w celu podjęcia decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy, ryzyka ponoszonego przez tę osobę w przypadku powrotu do kraju pochodzenia nie wydaje się właściwe. Zasada proporcjonalności nie wymaga zatem, moim zdaniem, aby właściwe organy uwzględniały owo ryzyko w ramach wyważenia, którego powinny dokonać.

119. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawie C-663/21 i drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-8/22, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie, korzystając z przewidzianego w tym przepisie uprawnienia do cofnięcia statusu uchodźcy, musi przestrzegać praw podstawowych zagwarantowanych w karcie oraz zasadę proporcjonalności. W konsekwencji, przed wydaniem decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy na podstawie tego przepisu, owo państwo członkowskie powinno wyważyć, z jednej strony interes ochrony swojej społeczności i, z drugiej strony, interes odnośnej osoby w zachowaniu statusu uchodźcy, biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie cofnięcie tego statusu może mieć w szczególności dla jej sytuacji osobistej i rodzinnej. Jednakże w sytuacji, gdy wydalenie uchodźcy jest niemożliwe, ponieważ narażałoby uchodźcę na ryzyko naruszenia jego praw podstawowych zawartych w art. 4 i art. 19 ust. 2 karty, art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 nie wymaga, aby cofnięcie statusu uchodźcy

⁷⁰ Zobacz opinię rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawach połączonych M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy, C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2018:486, pkt 129). W tym zakresie należy wskazać, że art. 3 dyrektywy 2011/95 zezwala państwom członkowskim na ustanowienie korzystniejszych norm odnoszących się w szczególności do zakresu ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że są one zgodne z tą dyrektywą.

⁷¹ Jak zauważył rzecznik generalny M. Wathelet w swojej opinii w sprawach połączonych M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2018:486), „w przypadku gdyby państwo członkowskie, w wyniku skorzystania [z możliwości przewidzianych w art. 14 ust. 4 i 5 dyrektywy 2011/95] pozbawiło uchodźcę dostępu do pewnego rodzaju opieki medycznej, pozbawienie tego prawa mogłoby naruszać art. 35 karty (dotyczący prawa do ochrony zdrowia)”. Ponadto państwo członkowskie musi wziąć pod uwagę fakt, iż „nie można wykluczyć w szczególności, że odmowa umożliwienia uchodźcy integracji na rynku pracy po opuszczeniu zakładu karnego, mimo że nie może on zostać wydany do państwa trzeciego i musi zatem pozostać w państwie członkowskim, które go przyjęło, może naruszać, w zależności od okoliczności, art. 7 karty” (pkt 134).

było uzależnione od wyważenia interesu danego państwa członkowskiego w zakresie ochrony jego społeczności i ryzyka ponoszonego przez uchodźcę w przypadku jego powrotu do kraju pochodzenia.

B. W przedmiocie możliwości wydania decyzji nakazującej powrót w przypadku zastosowania zasady non-refoulement

120. W drugim pytaniu w sprawie C-663/21 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego, którego status uchodźcy został cofnięty, w przypadku gdy zostanie stwierdzone, iż odesłanie tego obywatela jest wykluczone przez czas nieokreślony zgodnie z zasadą non-refoulement.

121. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przewiduje, że bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5 tego przepisu, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót wobec każdego obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na ich terytorium.

122. Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w wyznaczonym terminie.

123. Artykuł 9 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie przesuwają termin wydalenia, jeżeli miałyby ono naruszać zasadę non-refoulement.

124. Bardziej ogólnie, art. 5 dyrektywy 2008/115 zobowiązuje państwa członkowskie, przy wprowadzaniu w życie tej dyrektywy, do przestrzegania zasady non-refoulement. Na poziomie praktycznym art. 14 dyrektywy przewiduje szereg gwarancji w oczekiwaniu na powrót, z których korzystają w szczególności obywatele państw trzecich, których wydalenie zostało wstrzymane, i które zapewniają im pewną formę minimalnego statusu w okresie objętym takim wstrzymaniem.

125. Jak słusznie zauważył sąd odsyłający, w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego przez czas nieokreślony nie może zostać wydany, wydana w stosunku do niego decyzja nakazująca powrót jest zasadniczo pozbawiona, od momentu jej wydania aż do wydania odmiennej decyzji, wszelkiej skuteczności, co wyjaśnia wyrażone przez ten sąd wątpliwości co do możliwości wydania takiej decyzji.

126. W celu obrony poglądu, zgodnie z którym w tej sytuacji należy mimo wszystko wydać decyzję nakazującą powrót, uczestnicy postępowania w sprawie C-663/21 powołują się na wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie *Westerwaldkreis*⁷², w którym Trybunał orzekł, że państwo członkowskie, które postanawia nie wydać dokumentu pobytowego nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego, jest zobowiązane do wydania decyzji nakazującej powrót, nawet jeśli ów obywatel państwa trzeciego jest objęty zasadą non-refoulement. Okoliczność ta uzasadniałaby jedynie wstrzymanie jego wydalenia zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2008/115, i należy unikać istnienia „statusu tymczasowego” obywateli państw trzecich, którzy znajdowaliby się na terytorium państwa członkowskiego bez prawa do pobytu i bez dokumentu pobytowego i, w danym wypadku, byłoby objęci zakazem wjazdu, lecz w odniesieniu do których nie istniałaby

⁷² C-546/19, EU:C:2021:432.

żadna ważna decyzja nakazująca powrót⁷³. Należy jednak podkreślić, że wyrok ten dotyczył szczególnej sytuacji, w której istota problemu polegała na tym, iż obywatel państwa trzeciego został objęty zakazem wjazdu, podczas gdy wydana wobec niego decyzja nakazująca powrót, którą zakaz ten miał uzupełniać, została cofnięta. Rozumowanie Trybunału opierało się na tej sytuacji, która jest odmienna od sytuacji rozpatrywanej w sprawie C-663/21.

127. Ponadto, chociaż dyrektywa 2008/115 ma na celu, z poszanowaniem praw podstawowych i godności zainteresowanych osób, stworzenie skutecznej polityki wydalania i repatriacji nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁷⁴, to w niektórych okolicznościach Trybunał wykluczył wydanie decyzji nakazującej powrót.

128. I tak, Trybunał wyjaśnił, że prawo do życia rodzinnego może stać na przeszkodzie, na podstawie art. 5 dyrektywy 2008/115 samemu wydaniu decyzji nakazującej powrót, a nie jej wykonaniu⁷⁵.

129. Ponadto w szczególnym przypadku małoletnich bez opieki Trybunał uznał, że wydanie decyzji nakazującej powrót powinno być wykluczone na podstawie elementów, które uniemożliwiałyby wydalenie małoletniego⁷⁶.

130. Ponadto w przypadku obywateli państw trzecich korzystających z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim Trybunał stwierdził, że wobec braku możliwości wskazania państwa trzeciego, do którego można by dokonać wydalania, nie można podjąć decyzji nakazującej powrót⁷⁷.

131. Po wyjaśnieniu tych elementów, aby udzielić bezpośredniej odpowiedzi na drugie pytanie zadane przez sąd odsyłający w sprawie C-663/21, należy odwołać się do najnowszego orzecznictwa Trybunału.

132. W wyroku z dnia 22 listopada 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza)*⁷⁸, Trybunał, moim zdaniem, rozstrzygnął problem podniesiony przez ten sąd.

133. Trybunał przypomniał bowiem, że z chwilą gdy obywatel państwa trzeciego zostaje objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, powinien on co do zasady podlegać przewidzianym w niej wspólnym normom i procedurom mającym na celu jego powrót, i to tak długo, jak długo jego pobyt nie zostanie zalegalizowany⁷⁹.

⁷³ Zobacz wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., *Westerwaldkreis* (C-546/19, EU:C:2021:432, pkt 57–59).

⁷⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 października 2022 r., *Centre public d'action sociale de Liège (Cofnięcie lub zawieszenie decyzji nakazującej powrót)* (C-825/21, EU:C:2022:810, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁵ Zobacz wyrok z dnia 8 maja 2018 r., *K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii)* (C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 104).

⁷⁶ Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Powrót małoletniego bez opieki)* (C-441/19, EU:C:2021:9, pkt 51–56). W szczególności Trybunał orzekł, że „przed wydaniem decyzji nakazującej powrót dane państwo członkowskie powinno przeprowadzić badanie w celu sprawdzenia, czy w państwie powrotu są dostępne dla rozpatrywanego małoletniego bez opieki odpowiednie warunki przyjęcia” oraz że „[w] razie braku dostępności takich warunków przyjęcia wobec wspomnianego małoletniego nie można wydać decyzji nakazującej powrót na podstawie art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2008/115]” (pkt 55, 56).

⁷⁷ Zobacz wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., *M i in. (Przekazanie do innego państwa członkowskiego)* (C-673/19, EU:C:2021:127, pkt 42, 45).

⁷⁸ C-69/21, zwany dalej „wyrokiem *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza)*”, EU:C:2022:913.

⁷⁹ Zobacz w szczególności wyrok *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza)* (pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

134. W tym kontekście, po pierwsze, z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że po stwierdzeniu nielegalnego charakteru pobytu wobec każdego obywatela państwa trzeciego należy, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ust. 2–5 tego artykułu i przy ścisłym przestrzeganiu wymogów określonych w art. 5 tej dyrektywy, wydać decyzję nakazującą powrót, w której należy wyznaczyć, spośród państw trzecich wskazanych w art. 3 pkt 3 wspomnianej dyrektywy, to państwo, do którego powinien on zostać wydany⁸⁰. Po drugie, państwo członkowskie nie może przeprowadzić wydalenia nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego na podstawie art. 8 dyrektywy 2008/115 bez uprzedniego wydania decyzji nakazującej powrót wobec tego obywatela z poszanowaniem gwarancji materialnych i proceduralnych, które dyrektywa ta ustanawia⁸¹.

135. Trybunał wyjaśnił jednak również, że art. 5 dyrektywy 2008/115, który stanowi ogólną zasadę obowiązującą państwa członkowskie od chwili, gdy wprowadzają w życie dyrektywę, zobowiązuje właściwy organ krajowy do przestrzegania na wszystkich etapach postępowania w sprawie powrotu zasady non-refoulement, zagwarantowanej jako prawo podstawowe w art. 18 karty w związku z art. 33 konwencji genewskiej, a także w art. 19 ust. 2 karty. Jest tak w szczególności gdy organ ten zamierza, po wysłuchaniu zainteresowanego, wydać wobec niego decyzję nakazującą powrót⁸².

136. Trybunał wywiódł z tego, że art. 5 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, by wobec obywatela państwa trzeciego wydano decyzję nakazującą powrót, jeżeli decyzja ta wskazuje jako państwo docelowe państwo, w którym istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w przypadku wykonania wspomnianej decyzji obywatel ten byłby narażony na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 18 lub art. 19 ust. 2 karty⁸³.

137. W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z tym ostatnim przepisem nikt nie może być usunięty z terytorium danego państwa do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany nie tylko karze śmierci, lecz także torturom lub nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty. Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przewidziany w tym artykule, ma charakter bezwzględny, jako że jest on ściśle związany z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 1 karty⁸⁴.

138. Zdaniem Trybunału wynika z tego, że jeżeli istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający na terytorium danego państwa członkowskiego byłby narażony, w razie powrotu do państwa trzeciego, na rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, w związku z jej art. 1, i art. 19 ust. 2 karty, wobec tego obywatela nie można wydać decyzji nakazującej powrót do tego państwa trzeciego, dopóki trwa takie ryzyko⁸⁵. Podobnie wspomniany obywatel nie może w tym okresie zostać objęty środkiem w postaci wydalenia, jak to zresztą wyraźnie przewiduje art. 9 ust. 1 dyrektywy 2008/115⁸⁶.

⁸⁰ Zobacz w szczególności wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁸¹ Zobacz w szczególności wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁸² Zobacz w szczególności wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁸³ Zobacz wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), (pkt 56).

⁸⁴ Zobacz w szczególności wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 57).

⁸⁵ Zobacz wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 58).

⁸⁶ Zobacz wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) (pkt 59).

139. Wydaje mi się zatem, że z wyroku *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Wydalenie – Marihuana lecznicza) wyraźnie wynika, że art. 5 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 1 i 4 oraz art. 19 ust. 2 karty należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego, którego status uchodźcy został cofnięty, jeżeli zostanie stwierdzone, że wydalenie tego obywatela jest przez czas nieokreślony wykluczone zgodnie z zasadą *non-refoulement*.

IV. Wnioski

140. Mając na uwadze wszystkie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania zadane przez *Verwaltungsgerichtshof* (trybunał administracyjny, Austria) w sprawie C-663/21 oraz przez *Conseil d'Etat* (radę stanu, Belgia) w sprawie C-8/22 w następujący sposób:

1) Artykuł 14 ust. 4 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

- państwo członkowskie może zastosować przewidzianą w tym przepisie podstawę cofnięcia statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy ustali ono, po pierwsze, że dana osoba została skazana prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, że osoba ta stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego;
- państwo członkowskie może zastosować przewidzianą w tym przepisie podstawę cofnięcia statusu uchodźcy tylko wtedy, gdy wykaże ono, że dana osoba stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego, oraz
- państwo członkowskie, korzystając z przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 uprawnienia do cofnięcia statusu uchodźcy musi przestrzegać praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasadę proporcjonalności. W konsekwencji, przed podjęciem decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy na podstawie tego przepisu, owo państwo członkowskie powinno wyważyć, z jednej strony, interes ochrony swojej społeczności i, z drugiej strony, interes danej osoby w zachowaniu statusu uchodźcy, biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie cofnięcie tego statusu może mieć, w szczególności, dla jej sytuacji osobistej i rodzinnej. Jednakże w sytuacji, gdy wydalenie uchodźcy jest niemożliwe, ponieważ narażałoby go na ryzyko naruszenia jego praw podstawowych zawartych w art. 4 i art. 19 ust. 2 karty, art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 nie wymaga, aby cofnięcie statusu uchodźcy było uzależnione od wyważenia interesu danego państwa członkowskiego w zakresie ochrony jego społeczności i ryzyka ponoszonego przez uchodźcę w przypadku jego powrotu do kraju pochodzenia.

2) Artykuł 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich w związku z art. 1 i 4 oraz art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że

stoi on na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego, którego status uchodźcy został cofnięty, jeżeli zostanie stwierdzone, że wydalenie tego obywatela jest wykluczone przez czas nieokreślony zgodnie z zasadą non-refoulement.