



KOMUNIKAT PRASOWY nr 161/22

Luksemburg, 22 września 2022 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-159/21 | Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in.

Cofnięcie ochrony międzynarodowej w następstwie naruszenia bezpieczeństwa narodowego: prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu węgierskiemu, zgodnie z którym osoba zainteresowana lub jej zastępca prawny mogą uzyskać dostęp do akt sprawy jedynie a posteriori na podstawie upoważnienia i nie są informowani o względach stanowiących podstawę decyzji

Przepisy Unii nie pozwalają na to, aby organ odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej opierał się systematycznie na pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, które stwierdziły, że dana osoba stanowi zagrożenie dla wspomnianego bezpieczeństwa narodowego

W 2002 r. sąd węgierski skazał GM na karę pozbawienia wolności za handel środkami odurzającymi. Po złożeniu wniosku o udzielenie azylu na Węgrzech, GM otrzymał status uchodźcy na mocy orzeczenia wydanego w czerwcu 2012 r. przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry, zwany dalej „sądem odsyłającym”). Decyzją wydaną w lipcu 2019 r. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajowa dyrekcja generalna policji ds. cudzoziemców, Węgry) cofnęła mu status uchodźcy i odmówiła przyznania mu statusu ochrony uzupełniającej regulowanego przez dyrektywy 2011/95¹ i 2013/32², stosując jednocześnie wobec niego zasadę non-refoulement. Decyzja ta została oparta na pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez dwa węgierskie wyspecjalizowane urzędy: alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji) i Terrorelhárítási Központ (centralne biuro ds. zapobiegania terroryzmowi), w której organy te stwierdziły, że pobyt GM zagraża bezpieczeństwu narodowemu. GM wniósł do sądu odsyłającego skargę na tę decyzję.

Sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad zgodnością uregulowania węgierskiego dotyczącego dostępu do informacji niejawnych z art. 23 dyrektywy 2013/32³, który określa zakres pomocy prawnej i reprezentacji

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60)

³ Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „Państwa członkowskie zapewniają, aby doradca lub zastępca prawny dopuszczony lub uprawniony do takiej działalności na mocy prawa krajowego, i który udziela pomocy prawnej wnioskodawcy lub reprezentuje go na warunkach określonych w prawie krajowym, korzystał z dostępu do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, na podstawie których decyzja jest podejmowana lub zostanie podjęta.

Państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek w przypadku, gdy ujawnienie informacji lub źródeł stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa organizacji lub osób, które dostarczyły informacji, lub bezpieczeństwa osoby lub osób, do których odnosi się informacja,

przysługującej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową. Sąd ten zastanawia się również nad zgodnością z prawem Unii przepisu węgierskiego wymagającego, aby administracja oparła się na pozbawionej uzasadnienia opinii wspomnianych wyspecjalizowanych urzędów, nie mogąc samodzielnie zbadać zastosowania klauzuli wyłączającej z rzeczowej ochrony.

Trybunał orzekł w szczególności, że **dyrektywa 2013/32⁴**, odczytywana w świetle ogólnej zasady dotyczącej prawa do dobrej administracji i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, **stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje**, że w przypadku gdy decyzja o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub o cofnięciu takiej ochrony opiera się na informacjach, których ujawnienie stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego danego państwa członkowskiego, **osoba zainteresowana lub jej zastępca prawny mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie a posteriori po uzyskaniu upoważnienia, nie będąc nawet informowanymi o względach stanowiących podstawę owych decyzji** i nie mogą wykorzystywać wspomnianych informacji do celów późniejszego postępowania administracyjnego lub sądowego. Trybunał wskazał również, że **dyrektywy 2013/32 i 2011/95⁵ stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego organ odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest zobowiązany w każdym przypadku**, gdy organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego stwierdziły w pozbawionej uzasadnienia opinii, że dana osoba stanowi zagrożenie dla wspomnianego bezpieczeństwa, **do wykluczenia możliwości, aby ta osoba otrzymała ochronę uzupełniającą, lub do cofnięcia udzielonej uprzednio tej osobie ochrony międzynarodowej** na podstawie rzeczowej opinii.

Ocena Trybunału

Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego w zakresie, w jakim ogranicza ono dostęp osób zainteresowanych lub ich przedstawicieli do informacji poufnych, na podstawie których zostały wydane decyzje o cofnięciu lub odmowie przyznania ochrony międzynarodowej ze względów ochrony bezpieczeństwa narodowego, Trybunał przypomniał, że zgodnie z dyrektywą 2013/32⁶, w przypadku gdy państwa członkowskie ograniczają dostęp do informacji lub źródeł, których ujawnienie stanowiłoby zagrożenie w szczególności dla bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa tych źródeł, powinny one nie tylko udzielić dostępu do tych informacji lub rzeczonych źródeł sądom właściwym do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej, ale także ustanowić w prawie krajowym procedury, które gwarantują, że prawo do obrony osoby zainteresowanej jest przestrzegane⁷. O ile państwa członkowskie mogą w tym względzie udzielić dostępu do tych informacji zastępcy prawnemu osoby zainteresowanej, o tyle taka procedura nie stanowi jedynej możliwości wywiązania się przez państwa członkowskie ze wspomnianego obowiązku. Do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, na mocy zasady autonomii proceduralnej, należy określenie konkretnych przepisów dotyczących procedur ustanowionych w tym celu, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji wewnętrznych (zasada równoważności) i nie czynią wykonywania uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności).

lub w przypadku, gdy mogłoby to zagrozić interesom dochodzenia związanego z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy państw członkowskich lub stosunkom międzynarodowym państw członkowskich. W takich przypadkach państwa członkowskie:

- a) umożliwiają dostęp do takich informacji lub źródeł organom, o których mowa w rozdziale V; oraz
- b) ustanawiają w prawie krajowym procedury, które gwarantują przestrzeganie praw wnioskodawcy do obrony.

W odniesieniu do lit. b) państwa członkowskie mogą w szczególności udzielić dostępu do informacji lub źródeł doradcy lub innego zastępcy prawnemu, których sprawdzono pod względem bezpieczeństwa osobowego, o ile informacje te mają znaczenie dla rozpatrzenia wniosku lub podjęcia decyzji o cofnięciu ochrony międzynarodowej”.

⁴ Chodzi w szczególności o art. 23 ust. 1 dyrektywy 2013/32 w związku z jej art. 45 ust. 4.

⁵ Chodzi w szczególności o art. 4 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 2 i 3, art. 11 ust. 2 oraz art. 45 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 14 ust. 4 lit. a) i art. 17 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95.

⁶ Artykuł 23 ust. 1 akapit drugi lit. a) i b).

⁷ Ten drugi obowiązek opiera się na art. 23 ust. 1 akapit drugi lit. b) dyrektywy 2013/32.

Trybunał przypomniał również, że prawo do obrony nie ma charakteru bezwzględnego, a zatem prawo dostępu do akt sprawy, które jest z nim związane, może być ograniczone na podstawie wyważenia między, z jednej strony, prawem do dobrej administracji i prawem do skutecznego środka zaskarżenia osoby zainteresowanej a, z drugiej strony, interesami powołanymi dla uzasadnienia ujawnienia tej osobie elementów akt sprawy, w szczególności gdy interesy te dotyczą bezpieczeństwa narodowego. O ile takie wyważenie nie może prowadzić, z uwagi na konieczność przestrzegania art. 47 Karty praw podstawowych, do pozbawienia wszelkiej skuteczności prawa do obrony osoby zainteresowanej i do pozbawienia znaczenia prawa do środka zaskarżenia przewidzianego w samej tej dyrektywie⁸, o tyle może ono jednak prowadzić do tego, że niektóre elementy akt sprawy nie zostaną przekazane osobie zainteresowanej, jeżeli ujawnienie tych elementów może w sposób bezpośredni i szczególny zagrozić bezpieczeństwu narodowemu danego państwa członkowskiego.

W konsekwencji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/32 **nie może być interpretowany jako pozwalający właściwym organom na postawienie osoby zainteresowanej w sytuacji, w której ani ona, ani jej zastępca prawny nie byłoby w stanie zapoznać się**, w stosownym przypadku w ramach szczególnej procedury mającej na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego, **z zasadniczymi elementami zawartymi w aktach sprawy**. Trybunał uściślił w tym względzie, że w przypadku gdy ujawnienie informacji zawartych w aktach sprawy jest ograniczone ze względu na bezpieczeństwo narodowe, **poszanowanie prawa do obrony osoby zainteresowanej nie jest zapewnione w sposób wystarczający poprzez umożliwienie tej osobie uzyskania**, pod pewnymi warunkami, **upoważnienia do dostępu do tych informacji, któremu towarzyszy całkowity zakaz wykorzystywania owych informacji do celów postępowania administracyjnego lub ewentualnego postępowania sądowego**. Ponadto przysługująca właściwemu sądowi możliwość dostępu do akt nie może zastąpić, w celu zagwarantowania prawa do obrony, dostępu do informacji zawartych w aktach tej sprawy przez osobę zainteresowaną lub jej zastępcę prawnego.

W drugiej kolejności, w kontekście zgodności rozpatrywanego uregulowania krajowego z prawem Unii w zakresie, w jakim przyznaje ono szczególną rolę organom wyspecjalizowanym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w ramach procedury prowadzącej do wydania decyzji o cofnięciu lub odmowie przyznania ochrony międzynarodowej, Trybunał orzekł, że **wyłącznie do organu rozstrzygającego należy dokonanie**, pod kontrolą sądu, **oceny wszystkich istotnych faktów i okoliczności**, w tym tych, które odnoszą się do stosowania przepisów dyrektywy 2011/95 dotyczących cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia ważności statusu uchodźcy⁹, a także wykluczenia z możliwości uzyskania owego statusu¹⁰. Organ rozstrzygający powinien ponadto wskazać w swojej decyzji powody, które skłoniły go do wydania decyzji. **Nie może on zatem ograniczyć się do wykonania decyzji wydanej przez inny organ i na tej tylko podstawie wydać decyzji o wykluczeniu możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej lub o cofnięciu udzielonej uprzednio ochrony międzynarodowej. Organ ten powinien natomiast dysponować wszystkimi stosownymi informacjami i przeprowadzić**, w świetle tych informacji, **własną ocenę faktów i okoliczności w celu ustalenia treści decyzji, którą ma wydać, jak również jej pełnego uzasadnienia**. O ile informacje wykorzystywane przez organ właściwy do przeprowadzenia oceny mogą częściowo zostać dostarczone przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, o tyle zakres tych informacji i ich znaczenie dla decyzji, która ma zostać podjęta, powinny być swobodnie oceniane przez ten organ. W konsekwencji **organ ten nie może być zobowiązany do oparcia się na pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez takie organy w następstwie oceny, której podstawa faktyczna nie została mu przedstawiona**.

⁸ Prawo to jest przewidziane w art. 45 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

⁹ Chodzi o art. 14 dyrektywy 2011/95.

¹⁰ Chodzi o art. 17 dyrektywy 2011/95.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793

Pozostańmy w kontakcie!

