

Sprawa C-579/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

2 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag, ośrodek zamiejscowy w Utrechcie (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

19 października 2020 r.

Strona skarżąca:

F
A
G
H
I

Druga strona postępowania:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Skarżący wnieśli środek odwoławczy od decyzji w przedmiocie oddalenia ich wniosku o zezwolenie na pobyt jako osób ubiegających się o azyl. Zdaniem drugiej strony postępowania nie kwalifikują się oni do objęcia ochroną uzupełniającą na podstawie art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy 2011/95 (zwanej dalej: „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”).

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Sąd odsyłający zwraca się na podstawie art. 267 TFUE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej: „Trybunałem”) o dokonanie wykładni art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Wniosek dotyczy zakresu zastosowania tego przepisu. Sąd odsyłający zmierza w szczególności do ustalenia, czy niemająca wyjątkowego charakteru sytuacja w kraju pochodzenia, charakteryzująca się ograniczonym poziomem masowej przemocy, może jednak w określonych okolicznościach charakteryzujących sytuację osobistą [wnioskodawcy] stanowić podstawę przyznania mu ochrony uzupełniającej. Ponadto powstaje pytanie, jakie czynniki należy brać pod uwagę podczas dokonywania oceny tych okoliczności.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania ma na celu zapewnienie ochrony wyłącznie w wyjątkowej sytuacji, w której masowa przemoc w ramach międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego osiągnęła poziom na tyle wysoki, że istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli dana osoba wróci do omawianego państwa lub regionu, może narazić się na rzeczywiste ryzyko doznania krzywdy, o której mowa w tym podpunkcie tego przepisu ze względu na sam fakt przebywania na tym obszarze? Czy ta wyjątkowa sytuacja jest objęta zakresem znaczeniowym pojęcia „most extreme case of general violence” w rozumieniu wyroku w sprawie N.A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [ETPC, 17 lipca 2008 r., CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pierwszą część pytania pierwszego:

2. Czy art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania należy interpretować w ten sposób, że również niższy poziom masowej przemocy, niż ten, o którym mowa w opisanej powyżej wyjątkowej sytuacji, w powiązaniu z indywidualnymi elementami właściwymi sytuacji osobistej wnioskodawcy, może oznaczać istnienie istotnych podstaw, aby uznać, że jeśli wnioskodawca wróci do omawianego państwa lub regionu, może narazić się na rzeczywiste ryzyko doznania krzywdy, o której mowa w tym [podpunkcie] tego przepisu?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie:

3. Czy w tym kontekście należy stosować ruchomą skalę wyróżniającą możliwe poziomy przemocy masowej i odpowiadającą im poziomy okoliczności charakteryzujących indywidualną sytuację [wnioskodawcy]? Jakie elementy właściwe sytuacji osobistej i indywidualnej mogą być brane pod uwagę przy ocenie dokonywanej przez organ rozstrzygający i sąd krajowy?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

4. Czy wymogi art. 15 dyrektywy w sprawie kwalifikowania są spełnione, gdy wnioskodawcy, znajdującemu się w sytuacji przemocy masowej, której poziom jest niższy, niż ten o którym mowa w wyżej wymienionej sytuacji wyjątkowej, będącemu w stanie wykazać, że dana sytuacja dotyczy go konkretnie ze względu na (między innymi) występowanie okoliczności charakteryzujących jego sytuację osobistą, zostanie udzielona ochrona uzupełniająca wyłącznie na podstawie art. 15 zdanie wprowadzające lit. a) i b) tej dyrektywy?

Powołane przepisy prawa Unii

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: art. 2 zdanie wprowadzające i lit. f) oraz art. 6, 15 i 18.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.): art. 29 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. b).

Vreemdelingencirculaire (okólnik w sprawie cudzoziemców): paragraf C2/3.3.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Wnioskodawcy tworzą rodzinę, do której należy troje dzieci. Posiadają on jedynie obywatelstwo afgańskie. Rodzice przybyli do Niderlandów wraz z najstarszym dzieckiem w 2015 r. Pozostała dwójka dzieci urodziła się w Niderlandach. Skarżący należą do Hazarów (grupy etnicznej w Afganistanie) i są szyitami. Wnioskodawczyni i drugie dziecko zmagają się z kompleksowymi dolegliwościami psycho-traumatycznymi. Drugie dziecko ma przewlekłe zaburzenia zachowania i emocjonalne, a także problemy związane z zaległościami językowymi.
- 2 Skarżący złożyli wcześniej trzy wnioski o udzielenie azylu, z których wszystkie zostały oddalone. Skarżący wnieśli skutecznie do sądu odsyłającego środek odwoławczy od decyzji w przedmiocie oddalenia niniejszego wniosku. Druga strona postępowania wniosła środek odwoławczy, na skutek którego niderlandzki sąd najwyższy dla sporów z zakresu prawa administracyjnego (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zwany dalej: „Afdeling”) uchylił ten wyrok i przekazał sprawę sądowi odsyłającemu do ponownego rozpoznania.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 3 Skarżący podnoszą, że w przypadku wydalenia do Afganistanu są narażeni na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania („poważne indywidualne zagrożenie życia lub fizycznej integralności osoby cywilnej wynikające z masowej przemocy w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych”). Skarżący powołują się przede wszystkim na to, że ogólna sytuacja w Afganistanie, a konkretnie w strefie pochodzenia ojca, prowincji Ghazni, jest dla nich niebezpieczna. Ponadto powołują się oni na szczególne okoliczności faktyczne, w szczególności ich pochodzenie etniczne, brak rodziny czy też kontaktów w Afganistanie, zachodni styl życia najstarszej córki, która większość swojego życia spędziła w Niderlandach, fakt, że pozostałe dzieci urodziły się w Niderlandach, a także występujące w rodzinie problemy pedagogiczne i psychiczne. Zdaniem skarżących te okoliczności charakteryzujące ich indywidualną sytuację powinny zostać uwzględnione w ramach oceny, czy spełnione zostały warunki przewidziane w art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania.
- 4 Twierdzą oni, że nie uwzględniając tych okoliczności, druga strona postępowania dokonała zbyt ograniczonej oceny, która ponadto nie daje się pogodzić z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 17 lutego 2009 r., Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (zwanym dalej „wyrokiem Elgafaji”). Zdaniem skarżących z wyroku tego wynika, że również w przypadku niskiego stopnia masowej przemocy może być mowa o poważnej krzywdzie w rozumieniu art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Jednakże im mniejsze jest zagrożenie przemocą, tym wnioskodawca powinien przedstawić więcej dowodów, aby wykazać, że ze względu na okoliczności charakteryzujące sytuację osobistą jest on narażony na poważną krzywdę (zob. wyrok Elgafaji, zob. także pkt 6 i 7 poniżej).
- 5 Druga strona postępowania podkreśla w szczególności, że art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji wyjątkowej, w której osoby narażone są na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy z samego tylko powodu swojej obecności w państwie pochodzenia. Czynniki indywidualne nie odgrywają jego zdaniem żadnej roli. Natomiast na podstawie przepisu lit. b) tegoż samego art. 15 ochrona uzupełniająca może zostać udzielona ze względu na mniejszy stopień masowej przemocy w powiązaniu z czynnikami indywidualnymi. Jeżeli zostanie stwierdzone, że wnioskodawca należy do narażonej na ryzyko grupy lub do podatnej na zagrożenia mniejszości, to wystarczy, że uprawdopodobni on w ograniczonym zakresie, że jest w swoim kraju pochodzenia narażony na ryzyko „tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania” w rozumieniu tego przepisu. Tymczasem skarżący nie należą zdaniem drugiej strony postępowania do narażonej na ryzyko lub podatnej na zagrożenia mniejszości i nie ma najmniejszych podstaw do przyjęcia, że zastosowanie ma art. 15 zdanie wprowadzające i lit. b).

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 6 Sąd odsyłający przytacza szeroko pkt 38, 39 i 43 wyroku w sprawie Elgafaji. Trybunał wyjaśnia w nich, że art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania ma zastosowanie, jeżeli wnioskodawca „podobnie jak inni ludzie, należy do grona potencjalnych ofiar przemocy nieselektywnej”, jednak przepis ten należy interpretować w zestawieniu z art. 15 lit. a) i b), które to przepisy zakładają określony poziom indywidualizacji. Indywidualizacja ma również znaczenie dla oceny w kontekście lit. c) tego artykułu. „Im bardziej wnioskodawca ewentualnie jest w stanie wykazać, że dana sytuacja konkretnie jego dotyczy ze względu na elementy właściwe jego sytuacji osobistej, tym niższy będzie poziom przemocy nieselektywnej wymagany w celu skorzystania z ochrony uzupełniającej”, tak pkt 39 tego wyroku.
- 7 Trybunał orzekł pkt 43 oraz w sentencji, że istnienie poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia życia lub integralności osoby wnoszącej o ochronę uzupełniającą w rozumieniu art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie jest uzależnione od tego, że wnioskodawca „stanowi konkretny cel takiej przemocy ze względu na elementy charakteryzujące [jego] sytuację osobistą.” Zagrożenie to może „wyjątkowo” zostać stwierdzone na tej podstawie, że wnioskodawca „może narazić się na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy ze względu na sam fakt przebywania na tym obszarze”.
- 8 Zdaniem sądu odsyłającego pomimo tych wskazówek udzielonych przez Trybunał istnieje wątpliwość co do zakresu zastosowania art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Okazało się, że państwa członkowskie Unii rozbieżne interpretowały ten przepis¹. Ponadto, jak wynika z orzeczeń Bundesverwaltungsgericht (najwyższy federalny sąd administracyjny, Niemcy)², Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska)³, Asylum and Immigration Tribunal (druga instancja dla sporów z zakresu prawa azylowego i imigracyjnego, Zjednoczone Królestwo)⁴ oraz Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia)⁵, sądy Unii w odmienny sposób stosowały ten przepis.
- 9 Zasadnicze rozbieżności odnoszą się do kwestii, czy stosowanie tego przepisu jest ograniczone do wyjątkowej sytuacji, w której przemoc masowa, charakteryzująca

¹ Sąd odsyłający opiera to stwierdzenie na sprawozdaniu Komisji Europejskiej „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)” ze stycznia 2019 r.

² Bundesverwaltungsgericht, 14 lipca 2009, sygn. 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud, 13 marca 2009 r., sygn. 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal, 19 października 2009 r., CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Conseil du Contentieux des Etrangers, 20 november 2017 (195 227), 29 marca 2018 r. (201 900), 28 maja 2018 r. (204 404), 5 czerwca 2018 r. (204 861), 29 czerwca 2018 r. (206 310), 12 lutego 2019 r. (216 632).

trwający konflikt zbrojny, osiągnęła poziom na tyle wysoki, że istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż dana osoba może być narażona na rzeczywiste ryzyko doznania krzywdy ze względu na sam fakt przebywania na tym obszarze. Zawisła przed Trybunałem sprawa C-901/19 dotyczy ponadto wymaganego stopnia masowej przemocy.

- 10 Zdaniem sądu odsyłającego z wyroku w sprawie Elgafaji wynika, że art. 15 lit. c) może być stosowany nie tylko w opisanej w nim wyjątkowej sytuacji, ale również w sytuacji, która nie jest wyjątkowa. W takim przypadku jest mowa o masowej przemocy wynikającej z konfliktu, wiążącej się z poważnym i indywidualnym zagrożeniem, jednak poziom przemocy nie jest na tyle wysoki, aby uznać, że każdy, kogo ona dotknie, jest narażony na indywidualne ryzyko. W takim przypadku wnioskodawca musiałby na podstawie indywidualnych elementów właściwych jego sytuacji osobistej uprawdopodobnić, że grozi mu nieproporcjonalnie wysokie ryzyko, iż stanie się on ofiarą tej „masowej” przemocy. Stopień, w jakim wnioskodawca musi udowodnić, że przemoc ta dotknie go ze względu na indywidualne elementy właściwe jego sytuacji osobistej zależy, w świetle pkt 39 wyroku w sprawie Elgafaji, od poziomu masowej przemocy. Według między innymi Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) chodzi o ruchomą skalę o czterech poziomach⁶. Według EASO, aby stwierdzić istnienie rzeczywistego ryzyka wyrządzenia poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania, na każdym poziomie [przemocy] konieczny jest inny poziom indywidualnych czynników.
- 11 Jednakże Afdeling w Niderlandach zinterpretował wyrok w sprawie Elgafaji w ten sposób, że art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania znajduje zastosowanie wyłącznie w takiej wyjątkowej sytuacji, w której masowa przemoc osiągnęła poziom na tyle wysoki, że istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli dana osoba wróci do omawianego państwa, może narazić się na rzeczywiste ryzyko doznania krzywdy ze względu na sam fakt przebywania na tym obszarze. Ta wyjątkowa sytuacja objęta jest zdaniem Afdeling zakresem znaczeniowym pojęcia „most extreme case of general violence” w rozumieniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie N.A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. Zdaniem Afdeling indywidualne okoliczności nie mają w takiej sytuacji znaczenia. W przypadku niższego poziomu masowej przemocy wnioskodawca może zdaniem Afdeling wnioskować o udzielenie ochrony jedynie na podstawie art. 15 zdanie wprowadzające i lit. a) lub b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Musi on wówczas uprawdopodobnić, że jest konkretnie zagrożony ze względu na elementy właściwe jego sytuacji osobistej. Jest to zgodne ze stanowiskiem zajmowanym w niniejszej sprawie przez drugą stronę postępowania.
- 12 Sąd odsyłający, podobnie jak między innymi EASO, jest zdania, że taka wykładnia wyroku w sprawie Elgafaji jest zbyt wąska. Również sytuacja

⁶ EASO Guidelines, *The implementation of art. 15 (c) QD in EU Member States*.

niebędąca wyjątkową mieści się w zakresie zastosowania art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Wnioskodawca musi mieć możliwość powołania się również na niższy poziom przemocy masowej w powiązaniu z indywidualnymi elementami jego sytuacji osobistej, które powinny być tym istotniejsze, im niższy jest poziom grożącej mu przemocy. Nie jest zatem konieczne, by przemoc ta dotyczyła konkretnie wnioskodawcy. Ten wymóg odnosi się wyłącznie do podpunktów lit. a) i b) tego przepisu.

- 13 Jeżeli taka wykładnia zostanie przyjęta, to w niniejszym przypadku skarżący, którzy należą do grupy narażonej na ryzyko lub podatnej na zagrożenia mniejszości, mogą kwalifikować się do otrzymania ochrony uzupełniającej na podstawie art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania bez wykazywania, że w ich kraju pochodzenia grozi im wymierzona konkretnie przeciwko nim przemoc. Muszą oni jedynie wykazać, że może im grozić masowa przemoc ze względu na czynniki osobiste, takie jak pochodzenie etniczne, sytuacja rodzinna lub stan zdrowia. Jednakże gdyby z ochrony uzupełniającej mogli skorzystać jedynie na podstawie podpunktów lit. a) lub b), to musieliby wykazać, że w każdym razie istnieją minimalne przesłanki wskazujące na ryzyko doznania przez nich poważnej krzywdy, o której tam mowa i która zawsze jest skierowana konkretnie przeciwko wnioskodawcy.
- 14 Zdaniem sądu odsyłającego, ze względu na wewnętrzne rozbieżności w wykładni wyroku w sprawie *Elgafaji*, koniecznym jest skierowanie w ramach niniejszego postępowania pytań prejudycjalnych dotyczących zakresu zastosowania art. 15 zdanie wprowadzające i lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania i znaczenia indywidualnych elementów właściwych sytuacji osobistej wnioskodawcy powołującego się na ten przepis.