

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-159/21-1

Sprawa C-159/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

11 marca 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)

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

27 stycznia 2021 r.

Strona skarżąca:

GM

Druga strona postępowania:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajowa dyrekcja policji ds. cudzoziemców, Węgry)

Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji, Węgry)

Terrorelhárítási Központ (centrum walki z terroryzmem, Węgry)

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt)

[...] W ramach postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie o udzielenie azylu [...] toczącego się pomiędzy GM ([...] Budapeszt [...]), jako stroną skarżącą, [...] a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ([...] Budapeszt [...]), **pierwszym z podmiotów stanowiących drugą stronę postępowania**, [...] Alkotmányvédelmi Hivatal ([...] Budapeszt [...]), **drugim z podmiotów stanowiących drugą stronę postępowania**, [...] oraz Terrorelhárítási Központ ([...] Budapeszt [...]), **trzecim z podmiotów stanowiących drugą stronę**

postępowania, Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił

POSTANOWIENIE

Sąd zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni wskazanych przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, zwanej dalej „dyrektywą w sprawie procedur azylowych” oraz 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, zwanej dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania do azylu”.

Sąd postanowił przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. d) i ust. 2, art. 23 ust. 1 lit. b) oraz art. 45 ust. 1 i 3–5 dyrektywy w sprawie procedur azylowych należy interpretować – w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „kartą praw podstawowych” – w ten sposób, że wymagają one, aby w sytuacji zaistnienia wyjątku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 dyrektywy, dotyczącego względów bezpieczeństwa narodowego, organ państwa członkowskiego, który wydał decyzję w przedmiocie ochrony międzynarodowej o odmowie lub cofnięciu statusu w oparciu o względy bezpieczeństwa narodowego oraz wyspecjalizowany organ, który nadał klauzulę tajności muszą zapewnić, aby w każdym przypadku zagwarantowano wnioskodawcy, uchodźcy, cudzoziemcowi objętemu ochroną uzupełniającą lub jego pełnomocnikowi prawo dostępu do, co najmniej, istoty poufnych lub niejawnych informacji lub danych, do których odwołuje się decyzja wydana na tej podstawie oraz do wykorzystywania tych informacji lub danych w postępowaniu toczącym się w przedmiocie wspomnianej decyzji, w przypadku gdy właściwy organ podnosi, że udostępnienie informacji byłoby sprzeczne ze względami bezpieczeństwa narodowego?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem „istoty” poufnych zarzutów, do których odwołuje się decyzja, przy zastosowaniu art. 23 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie procedur azylowych w świetle artykułów 41 i 47 karty praw podstawowych?

3. Czy art. 14 ust. 4 lit. a) i art. 17 ust. 1 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu oraz art. 45 ust. 1 lit. a) i ust. 3–4 i motyw 49 dyrektywy w sprawie procedur azylowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym cofnięcie statusu uchodźcy lub statusu cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą lub

wykluczenie możliwości jego uzyskania następuje na podstawie decyzji pozbawionej uzasadnienia, która jest oparta wyłącznie na automatycznym odwołaniu do wiążącej i bezwzględnie obowiązującej opinii organu wyspecjalizowanego, która sama również jest pozbawiona uzasadnienia, stwierdzającej, że ma miejsce zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego?

4. Czy motywy 20 i 34 oraz art. 4, art. 10 ust. 2 i ust. 3 lit. d) dyrektywy w sprawie procedur azylowych, a także art. 14 [ust.] 4 lit. a) i art. 17 [ust.] 1 lit. d) dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym wyspecjalizowany organ przeprowadza analizę podstawy wykluczenia i wydaje decyzję merytoryczną w postępowaniu, które nie jest zgodne z przepisami materialnymi i proceduralnymi zawartymi w dyrektywie w sprawie procedur azylowych i dyrektywie w sprawie kwalifikowania do azylu?

5. Czy art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie dokonaniu wykluczenia w oparciu o okoliczność lub przestępstwo, które były już znane przed wydaniem wyroku lub decyzji ostatecznej przyznającej status uchodźcy, lecz nie zostały one uznane za podstawę wykluczenia, ani w odniesieniu do przyznania statusu uchodźcy, ani w odniesieniu do objęcia ochroną uzupełniającą?

Uzasadnienie

I. Przedmiot postępowania głównego i okoliczności faktyczne mające znaczenie w sprawie

Skarżący, obywatel syryjski, złożył wniosek o udzielenie azylu w 2005 r., odbywając w tym czasie karę pozbawienia wolności za niewłaściwy użytek znacznej ilości środków odurzających, orzeczoną na podstawie prawomocnego wyroku karnego wydanego w 2002 r. Skarżący otrzymał status „przyjętego”¹, lecz utracił go w 2010 r. po kontroli jego statusu, a decyzja w tym przedmiocie została utrzymana w mocy orzeczeniem sądu. W 2011 r. skarżący ponownie złożył wniosek o przyznanie mu statusu uchodźcy, w następstwie którego Fővárosi Törvényszék [sąd dla miasta stołecznego Budapeszt] wyrokiem z dnia 29 czerwca 2012 r. uznał go za uchodźcę „sur place”. Następnie, w 2019 r. wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy[;] skargę na decyzję administracyjną (decyzja [...] z dnia 15 lipca 2019 r.) wniesiono do sądu odsyłającego w ramach postępowania sądoadministracyjnego, w którym cofnięto skarżącemu status uchodźcy, lecz uznano, że powinien podlegać zakazowi wydalenia. W toku postępowania administracyjnego trzeci z podmiotów

¹ Dosłowne tłumaczenie pojęcia „befogadott”, oznaczającego jeden ze statusów, o których mowa w węgierskiej ustawie o prawie azylu, mający zastosowanie w odniesieniu do osób, którym nie przyznano statusu uchodźcy, ani nie udzielono ochrony uzupełniającej, lecz wobec których należy stosować zasadę non-refoulement.

stanowiących drugą stronę niniejszego postępowania sądowoadministracyjnego, to jest Terrorelhárítási Központ (centrum walki z terroryzmem) oraz drugi z podmiotów stanowiących drugą stronę niniejszego postępowania sądowoadministracyjnego, to jest Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji), przedstawiły opinię, iż pobyt skarżącego na Węgrzech stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. W oparciu o tę opinię organ właściwy w sprawach udzielania azylu uznał, że w przypadku skarżącego zachodzi przesłanka do wykluczenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy lub statusu cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą.

II. Zasadnicze argumenty zawarte w stanowiskach stron

Na początku postępowania **pełnomocnik** skarżącego zaproponował, aby sąd odsyłający złożył w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanym dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym[;] podniósł on w zasadzie, iż uniemożliwiono mu dostęp do istoty „poufnych” danych, na podstawie których stwierdzone zostało zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, lecz nawet gdyby udostępniono mu je, nie mógłby on, zgodnie z obowiązującym uregulowaniem, wykorzystać ich w postępowaniu sądowym. Podkreślił on, że mająca zastosowanie wykładnia Trybunału Sprawiedliwości również wskazuje, iż organ właściwy w sprawach udzielania azylu musi dokonać zindywidualizowanej oceny wniosku i nie może wydać decyzji wyłącznie w oparciu o wnioski opinii organu wyspecjalizowanego (w sferze bezpieczeństwa narodowego). Skarżący wskazuje ponadto, że w uregulowaniu węgierskim – wbrew prawu Unii – dodano do przesłanek wykluczenia prowadzących do cofnięcia tego statusu przesłankę wykluczenia sprzeczną z prawem Unii.

Drugi i trzeci z podmiotów stanowiących **drugą stronę** postępowania, jako organy wyspecjalizowane, odniosły się do okoliczności stwierdzonych we własnych postępowaniach i zawartych w dokumentach niejawnych oraz podtrzymały swoje opinie dotyczące zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego.

Organ właściwy w sprawach udzielania azylu, oznaczony jako pierwszy z podmiotów stanowiących drugą stronę postępowania, powołał się na rezultat działań organów wyspecjalizowanych, oznaczonych jako drugi i trzeci z podmiotów stanowiących drugą stronę postępowania, zgodnie z którym pobyt skarżącego na terytorium Węgier stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. W świetle powyższego organ właściwy w sprawach udzielania azylu stoi na stanowisku, że skarżącemu nie można przyznać ani statusu uchodźcy, ani statusu cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą.

III. Przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie:

Prawo Unii

Prawo Unii mające zastosowanie w przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego:

1. Dyrektywa w sprawie procedur azylowych, w szczególności art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. d) i ust. 2, art. 23 ust. 1 lit. b) oraz art. 45 ust. 1 i 3–5.
2. Karta praw podstawowych, w szczególności artykuły 41 i 47.

Prawo Unii mające zastosowanie w przedmiocie pytań prejudycjalnych trzeciego i czwartego:

1. Dyrektywa w sprawie kwalifikowania do azylu, w szczególności art. 14 ust. 4 lit. a) i art. 17 ust. 1 lit. d).
2. Dyrektywa w sprawie procedur azylowych, w szczególności art. 4, art. 10 ust. 2 i ust. 3 lit. d) i art. 45 ust. 1 lit. a) i ust. 3 i 4 oraz motywy 20, 34 i 49.

Prawo Unii mające zastosowanie w przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego:

Dyrektywa w sprawie kwalifikowania do azylu, w szczególności art. 17 ust. 1 lit. b).

Uregulowanie węgierskie:

Prawo węgierskie mające zastosowanie w przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego:

Paragraf 57 a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy LXXX z 2007 r. o prawie do azylu, zwanej dalej „ustawą o prawie do azylu”).

(1) W ramach postępowań prowadzonych na podstawie niniejszej ustawy organ wyspecjalizowany wydaje opinie w kwestiach technicznych, których ocena należy do zakresu jego właściwości. [...]

(3) Organ właściwy w sprawach udzielania azylu nie może odstąpić od opinii przedstawionej przez organ wyspecjalizowany, jeżeli decyzja w przedmiocie spraw, o których mowa w opinii, nie należy do zakresu jego właściwości. [...]

Paragraf 3 a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (ustawy CLV z 2009 r. o ochronie informacji niejawnych, zwanej dalej „ustawą o ochronie informacji niejawnych”).

1. Informacja niejawna:

a) Krajowa informacja niejawna: każda informacja mieszcząca się w zakresie interesu publicznego podlegającego ochronie przy pomocy nadania klauzuli tajności, opatrzona klauzulą tajności zgodnie z wymogami formalnymi określonymi w ustawie lub w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustawy, w odniesieniu do której, niezależnie od formy jej przedstawienia, organ nadający klauzulę tajności stwierdził w postępowaniu w przedmiocie nadania tej klauzuli, że jej ujawnienie, nieuprawnione uzyskanie, zmiana lub wykorzystanie, udostępnienie osobie nieupoważnionej lub uniemożliwienie dostępu do niej osobie upoważnionej, w okresie ważności tej klauzuli, narusza któryś z interesów publicznych, które mogą być chronione przy pomocy klauzuli tajności, lub bezpośrednio mu zagraża (co dalej zwane jest łącznie jako „szkodzi”), oraz, ze względu na jej treść, ograniczył możliwość jej ujawnienia i dostęp do niej w ramach nadanej klauzuli tajności; [...]

[...] [definicje nie mające znaczenia dla celów niniejszego wniosku]

Paragraf 11 ustawy o ochronie informacji niejawnych

(1) Zainteresowany jest uprawniony do dostępu do swoich danych osobowych posiadających status krajowej informacji niejawnej na podstawie upoważnienia do dostępu wydanego przez organ nadający klauzulę tajności oraz bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego. Przed uzyskaniem dostępu do krajowej informacji niejawnej zainteresowany obowiązany jest złożyć pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności oraz przestrzegać przepisów dotyczących ochrony krajowych informacji niejawnych.

(2) Na wniosek zainteresowanego organ nadający klauzulę tajności w terminie 15 dni podejmuje decyzję w przedmiocie upoważnienia do dostępu. Organ nadający klauzulę tajności odmawia upoważnienia do dostępu, jeżeli dostęp do informacji naruszyłby interes publiczny leżący u podstaw nadania klauzuli tajności. Organ nadający klauzulę tajności obowiązany jest uzasadnić odmowę upoważnienia do dostępu.

(3) W przypadku odmowy upoważnienia do dostępu zainteresowany może wnieść skargę na tę decyzję w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jeżeli sąd uwzględni skargę, organ nadający klauzulę tajności zobowiązany jest upoważnić zainteresowanego do dostępu. Sąd rozpoznaje sprawę przy drzwiach zamkniętych. Postępowanie może prowadzić wyłącznie sędzia, który został poddany postępowaniu sprawdzającemu w zakresie bezpieczeństwa narodowego zgodnie z przepisami ustawy o narodowych służbach bezpieczeństwa. Skarżący, osoba biorąca udział w postępowaniu w charakterze zainteresowanego po stronie skarżącego oraz ich pełnomocnicy nie mają w toku postępowania dostępu do informacji niejawnych. Inne osoby biorące udział w postępowaniu oraz ich pełnomocnicy mogą mieć dostęp do informacji niejawnych jedynie wtedy, gdy zostały poddane postępowaniu sprawdzającemu w zakresie bezpieczeństwa narodowego zgodnie z przepisami ustawy o narodowych służbach bezpieczeństwa.

Paragraf 12 ustawy o ochronie informacji niejawnych

- (1) Administrator informacji niejawnych może odmówić zainteresowanemu prawa dostępu do jego danych osobowych, jeżeli wykonanie tego prawa zagrażałoby interesowi publicznemu leżącemu u podstaw nadania klauzuli tajności.
- (2) Jeżeli prawa zainteresowanego są przedmiotem postępowania sądowego, § 11 ust. 3 stosuje się odpowiednio do sądu rozpoznającego sprawę oraz do dostępu do informacji niejawnych.

Paragraf 13 ustawy o ochronie informacji niejawnych

- (1) Informacje niejawne mogą być wykorzystywane wyłącznie przez osobę, w odniesieniu do której jest to uzasadnione sprawowaniem przez nią funkcji państwowej lub publicznej i która, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, posiada
- a) ważne poświadczenie bezpieczeństwa osobowego odpowiadające poziomowi niejawności informacji, które mają zostać wykorzystane,
 - b) oświadczenie o zachowaniu poufności oraz
 - c) upoważnienie do wykorzystania. [...]
- (5) Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, sędzia wykonuje posiadane uprawnienia niezbędne dla rozstrzygnięcia przypisanych mu spraw w kolejności ich przydzielenia bez przeprowadzenia postępowania sprawdzającego w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego, oświadczenia o zachowaniu poufności, ani upoważnienia do wykorzystania.

Prawo węgierskie mające zastosowanie w przedmiocie pytań prejudycjalnych trzeciego i czwartego:

Paragraf 8 ustawy o prawie do azylu

- (4) Statusu uchodźcy nie przyznaje się cudzoziemcowi, którego pobyt na terytorium Węgier stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Paragraf 15 ustawy o prawie do azylu „Ochrony uzupełniającej nie otrzymuje cudzoziemiec [...]

- b) którego pobyt na terytorium Węgier stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”.

Prawo węgierskie mające zastosowanie w przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego:

Paragraf 15 ustawy o prawie do azylu „Ochrony uzupełniającej nie otrzymuje cudzoziemiec [...]

ab) wobec którego zachodzi przesłanka wykluczenia, o której mowa w § 8 ust. 5”.

Paragraf 8 ustawy o prawie do azylu

(5) Statusu uchodźcy nie przyznaje się cudzoziemcowi, którego sąd

a) skazał prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności na okres pięciu lat lub więcej za popełnienie przestępstwa umyślnego,

b) skazał prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa w warunkach recydywy, recydywy wielokrotnej lub recydywy wielokrotnej z użyciem przemocy,

c) skazał prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności na okres trzech lat lub więcej za popełnienie przestępstwa przeciwko życiu, integralności cielesnej lub zdrowiu, przestępstwa zagrażające zdrowiu, przestępstwa przeciwko wolności człowieka, przestępstwa na tle seksualnym, przestępstwa zakłócenia spokoju publicznego, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu lub przestępstwa przeciwko administracji publicznej.

IV. Uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Pytania prejudycjalne pierwsze i drugie

W mającym zastosowanie orzecznictwie Kúria (sądu najwyższego) uznaje się, że uprawnienia proceduralne zainteresowanych osób gwarantowane są przez sam fakt, że sędzia dokonujący kontroli decyzji administracyjnej wydanej na podstawie informacji niejawnych może zapoznać się z dokumentami organu wyspecjalizowanego zawierającymi informacje niejawne. Nie jest zatem wymagane, aby zainteresowany mógł zapoznać się i wykorzystać te dane lub co najmniej ich istotę.

Z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie ograniczenia praw w odniesieniu do decyzji wydanych na podstawie informacji poufnych można zapoznać się, w szczególności, w sprawach C-300/11 i C-593/10.

W przypadku skarżącego decyzja organu właściwego w sprawach udzielania azylu o wykluczeniu go z możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej została wydana wyłącznie na tej podstawie, że dwa organy wyspecjalizowane, które brały udział w postępowaniu (drugi i trzeci z podmiotów stanowiących drugą stronę postępowania) stwierdziły w swoich opiniach, że pobyt skarżącego

na Węgrzech „stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”. Organ właściwy w sprawach udzielania azylu nie znał okoliczności, na których opierała się opinia wyspecjalizowanego organu, w tym informacji niejawnych.

Ani skarżący, ani jego pełnomocnik nie byli w stanie przedstawić zarzutów wobec pozbawionej uzasadnienia opinii organu wyspecjalizowanego, którą w postępowaniu administracyjnym otrzymał organ właściwy w sprawach udzielania azylu, ani też zaskarżyć jej uzasadnienia już na etapie postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych skarżący może złożyć wniosek o udzielenie dostępu do dotyczących go informacji niejawnych, lecz nawet gdyby uzyskał on dostęp do informacji niejawnych, i tak nie mógłby wykorzystać ich w postępowaniu administracyjnym lub sądowym. [Organy stanowiące drugą stronę postępowania w postępowaniu głównym, to jest Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji) i Terrorelhárítási Központ (centrum walki z terroryzmem), zgodnie z treścią odpowiedzi, jakiej udzieliły na wniosek o udzielenie informacji w interesie publicznym, złożony przez Magyar Helsinki Bizottság (węgierski komitet helsiński), w zakresie wniosków, które otrzymały one w 2019 r. i w pierwszej połowie 2020 r., nie wydały zainteresowanym ani jednego zezwolenia na dostęp do dotyczących ich informacji niejawnych].

Brak prawa do wykorzystania informacji niejawnych oznacza, że nawet gdyby skarżący posiadał wiedzę na temat informacji niejawnych, nie ma on możliwości przedstawienia w postępowaniu w przedmiocie udzielenia azylu zarzutów w przedmiocie wskazanej podstawy wydania decyzji administracyjnej, ani tym samym przedstawienia argumentów wskazujących na brak możliwości zastosowania danej podstawy wykluczenia.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych nie zezwala na to, by organ wyspecjalizowany, który wydaje decyzję w przedmiocie udzielenia dostępu do informacji niejawnych, uwzględnił wniosek o udzielenie dostępu do informacji niejawnych jedynie w części, to jest poprzez wskazanie istoty przyczyn, na których opiera się opinia tego organu.

Wprawdzie sąd dokonujący kontroli zgodności z prawem decyzji w przedmiocie udzielenia azylu i będącej podstawą wydania tej decyzji opinii organu wyspecjalizowanego (sąd odsyłający w niniejszej sprawie) jest uprawniony do dostępu do informacji poufnych lub niejawnych, jednak nie może on w żadnym przypadku wykorzystać tych informacji, również w postępowaniu głównym, a także nie może dokonywać w tym zakresie żadnych oświadczeń lub stwierdzeń, ani w postępowaniu sądowym, ani w wyroku. Z tego względu w wyroku sądu brak jest wskazania niezbędnych faktów i okoliczności będących podstawą rozstrzygnięcia danej sprawy.

Sąd dokonuje kontroli decyzji administracyjnej i orzeka w sposób ostateczny w przedmiocie zastosowania podstawy wykluczenia opartej na informacjach poufnych lub niejawnych bez możliwości przedstawienia przez skarżącego lub

jego pełnomocnika linii obrony, argumentów lub okoliczności faktycznych, które mogłyby obalić [możliwość zastosowania] tej podstawy w jego indywidualnym przypadku. Sąd może jedynie orzec, bez uzasadnienia orzeczenia, czy informacje niejawne, na które powołuje się organ, mogą uzasadniać opinię organu wyspecjalizowanego.

Sąd nie może zapewnić, aby skarżący w postępowaniu głównym został poinformowany w każdym razie o istocie okoliczności leżących u podstaw opinii wydanej przez organ wyspecjalizowany i decyzji merytorycznej w przedmiocie udzielenia azylu będącej przedmiotem postępowania przed sądem.

Artykuł 23 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie procedur azylowych nie został transponowany do prawa węgierskiego, co sprawia, że istnieje dodatkowe odstępstwo w porównaniu z wyjątkami wyraźnie dopuszczonymi przez ten przepis dyrektywy. Jednakże, ani dyrektywa, ani art. 72 TFUE, ani żaden inny przepis prawa Unii nie upoważniają do tego.

Nie jest zatem jasne, jak wyjaśniono powyżej, czy przywołane uregulowanie węgierskie zapewnia skarżącemu podstawowe uprawnienia proceduralne zagwarantowane przez dyrektywę i art. 47 karty praw podstawowych, jak również prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Przywołane powyżej przepisy dyrektywy w sprawie procedur azylowych wymagają również precyzyjnej wykładni, ponieważ ograniczenie lub odmowa dostępu do informacji poufnych, które naruszają uprawnienia proceduralne i prawo do skutecznego środka odwoławczego mogą ostatecznie prowadzić, w przypadku wydania bezpodstawnej decyzji w przedmiocie ochrony międzynarodowej, do naruszenia prawa do azylu (art. 18 karty praw podstawowych) i innych praw podstawowych podlegających częściowo zakazowi ograniczania (art. 2, 4, 6 i 19 karty praw podstawowych).

Pytania prejudycjalne trzecie i czwarte

Trybunał Sprawiedliwości orzekł już w sprawie C-369/17, że organ właściwy w sprawach udzielania azylu musi wydać zindywidualizowaną decyzję w przedmiocie podstaw wykluczenia badając i rozważając merytorycznie każdą z dostępnych okoliczności faktycznych. Wyroki wydane w sprawach C-715/17 i C-380/18 również zawierają wskazówki dotyczące takiego rozważenia.

Zgodnie z prawem węgierskim organ wyspecjalizowany wydaje wiążącą, lecz pozbawioną uzasadnienia opinię w przedmiocie istnienia „zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego”, od której organ właściwy w sprawach udzielania azylu nie może odstąpić, zatem w tym zakresie decyzja organu właściwego w sprawach udzielania azylu zawiera jedynie odniesienie do opinii wyspecjalizowanego organu oraz odniesienie do ustawodawstwa węgierskiego. W rezultacie uregulowanie węgierskie skutkuje tym, że merytoryczna decyzja w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej jest wydawana w formie

decyzji organu właściwego w sprawach udzielania azylu – który również nie zna uzasadnienia opinii organu wyspecjalizowanego – w której nie jest ostatecznie możliwe przeprowadzenie dokładnej analizy istnienia i możliwości zastosowania w danym, indywidualnym przypadku wskazanej podstawy wykluczenia, ani też uwzględnienie indywidualnych okoliczności, czy też rozważenie konieczności i proporcjonalności jej zastosowania. Z treści dyrektyw oraz przywołanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości wynika, że nawet w przypadku udziału w postępowaniu organu wyspecjalizowanego (w sferze bezpieczeństwa narodowego) organ właściwy nie może wydać merytorycznej decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu (to jest w przedmiocie uznania lub cofnięcia statusu uchodźcy lub cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą) opartej wyłącznie i w sposób automatyczny na decyzji innego organu – właściwego do wydawania decyzji w przedmiocie częściowych kwestii specjalistycznych – bez przeprowadzenia samodzielnej oceny okoliczności sprawy wymaganej na podstawie art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu.

Uregulowanie węgierskie skutkuje zatem tym, że to nie organ właściwy w sprawach udzielania azylu dokonuje analizy zasadności udzielenia ochrony międzynarodowej i wydaje ostatecznie decyzję merytoryczną w tej sprawie, lecz dwa organy wyspecjalizowane, które nie spełniają przesłanek, ani też nie są uprawnione na podstawie dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu, do przeprowadzania analizy i wydawania decyzji w tym przedmiocie, które przy tym nie prowadzą swoich postępowań zgodnie z materialnymi i proceduralnymi przepisami odpowiednich dyrektyw. Tego rodzaju pozbawienie kompetencji, które wydaje się być sprzeczne z prawem Unii, może skutkować naruszeniem gwarancji procesowych przewidzianych w prawie Unii.

W przypadku ochrony uzupełniającej, aczkolwiek art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania do azylu jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, jego zastosowanie również wymaga dokonania zindywidualizowanej oceny, dokładnego zbadania i rozważenia przez organ właściwy w sprawach udzielania azylu. Z jednej strony sam przepis wskazuje, że stwierdzenie, iż zachodzi przesłanka związana z zagrożeniem dla bezpieczeństwa, która stanowi podstawę wykluczenia, musi być poparte istnieniem „poważnych podstaw”. Z drugiej strony, art. 19 ust. 4 wyraźnie stanowi, że państwo członkowskie musi w każdym przypadku wykazać, że dana osoba nie jest uprawniona (lub utraciła uprawnienie) do ochrony uzupełniającej na podstawie art. 19 ust. 3 (to jest zarzutu związanego z zagrożeniem dla bezpieczeństwa).

W przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego

Organ właściwy w sprawach udzielania azylu stwierdził, w oparciu o podstawę wykluczenia przewidzianą w § 15 lit. ab) ustawy o prawie do azylu, że skarżącemu nie można przyznać statusu cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą. Powołał się on przy tym na wyrok karny wydany wobec skarżącego w dniu 6 czerwca 2002 r., który uprawomocnił się 18 lat temu,

w związku z popełnieniem przestępstwa, jego zdaniem, „o poważnym charakterze”.

Kara pozbawienia wolności orzeczona w tym wyroku została odbyta przez skarżącego w 2004 r., zatem 16 lat temu, a przestępstwo to było już znane w chwili przyznania skarżącemu statusu uchodźcy, który mimo wszystko został mu przyznany, a ani organ, ani sąd, które orzekały w przedmiocie przyznania statusu uchodźcy nie zastosowały podstawy wykluczenia, która miałaby związek z tym przestępstwem.

Postanowienia końcowe

[...] [postanowienia proceduralne prawa krajowego]

Budapeszt, 27 stycznia 2021 r.

[...] [podpisy]

DOKUMENT ROBOCZY