

Sprawa C-151/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

2 marca 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

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

16 lutego 2022 r.

Strona skarżąca:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Strona przeciwna:

Przedmiot postępowania głównego

Odwołania od orzeczenia rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze) uznającego za zasadne odwołanie cudzoziemki S od decyzji o oddaleniu jej wniosku o udzielenie azylu oraz od orzeczenia tego samego rechtbank uznającego za bezzasadne odwołanie cudzoziemca A od decyzji o oddaleniu jego wniosku o udzielenie azylu. Centralnym zagadnieniem w tych sprawach jest prześladowanie z powodu opinii, względnie przekonań politycznych.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia prawa Unii na podstawie art. 267 TFUE. Wykładnia pojęcia prześladowania z powodu opinii politycznej w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. e) 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 (Dz.U. L 337, s. 9; zwanej dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”).

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 10 ust. 1 lit. e) dyrektywy w sprawie kwalifikowania należy interpretować w ten sposób, że na prześladowanie z powodu opinii politycznej mogą powoływać się również i wnioskodawcy, którzy jedynie deklarują posiadanie lub wyrażanie przekonania politycznego, nie będąc przy tym przedmiotem nieprzychylnego zainteresowania ze strony podmiotu dopuszczającego się prześladowań ani w trakcie swojego pobytu w kraju pochodzenia, ani od czasu pobytu w kraju przyjmującym?

2. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1 – a zatem przy założeniu, że przekonanie polityczne wystarczy, by uznać je za opinię polityczną – jakie miejsce – w ramach rozpatrywania i oceny wniosku o udzielenie azylu, to znaczy w ramach badania realności wyrażonej przez wnioskodawcę obawy przed prześladowaniem – powinny zająć siła takiej opinii, idei lub przekonań politycznych oraz znaczenie, jakie dla cudzoziemca ma wynikająca z nich działalność?

3. W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 1, czy kryterium umożliwiającym ocenę w tym względzie byłoby to, że taka opinia polityczna musi być głęboko zakorzeniona? A jeśli nie, to jakie kryterium należy przyjąć i jak należy je stosować?

4. Jeśli za kryterium umożliwiające odnośną ocenę przyjąć, że taka opinia polityczna musi być głęboko zakorzeniona, to czy od wnioskodawcy, który w sposób wiarygodny nie wykaże posiadania głęboko zakorzenionej opinii politycznej, można wymagać, żeby po powrocie do kraju pochodzenia zaniechał jej wyrażania, tak aby nie wzbudzić nieprzychylnego zainteresowania ze strony podmiotu dopuszczającego się prześladowań?

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 (Dz.U. L 337, s. 9; zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”): art. 2 lit. d), art. 6, art. 10 ust. 1 lit. b), d) i e) i ust. 2

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.): art. 29 ust. 1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenie o cudzoziemcach z 2000 r.): art. 3.37a lit. a) i b), art. 3.37, ust. 1 i 2

Vreemdelingendecreet 2000 (okólnik w sprawie cudzoziemców z 2000 r.): tytuł C2, art. 3.2

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania

- 1 Pochodząca z Sudanu cudzoziemka S przybyła do Niderlandów w dniu 21 stycznia 2012 r. W swoich wcześniejszych wnioskach o udzielenie azylu, jak i w obecnym, czwartym wniosku w tej sprawie, nie podnosiła, iż już w Sudanie posiadała opinię polityczną i prowadziła działalność polityczną. Nie podnosiła również, że jeszcze przed wyjazdem z Sudanu była przedmiotem nieprzychylnego zainteresowania ze strony władz sudańskich i z tego powodu Sudan opuściła. Swój czwarty wniosek o udzielenie azylu skarżąc uzasadniła tym, że nie może powrócić do Sudanu, jako że tamtejsze władze będą ją prześladować za opinie polityczne szerzone przez nią w międzyczasie w Niderlandach, między innymi w postaci prowadzenia działalności na rzecz Umma Partij, sudańskiej partii politycznej, która koordynowała rewolucję sudańską z 2019 r., oraz na rzecz Darfur Vereniging Nederland (DVN), organizacji działającej na rzecz regionu Darfuru. W Niderlandach cudzoziemka S brała ponadto udział w demonstracjach przeciwko władzom sudańskim oraz krytycznie wypowiadała się na temat sudańskiego rządu na Facebooku i Twitterze.
- 2 Decyzją z dnia 30 sierpnia 2019 r. staatssecretaris (sekretarz stanu) oddalił jej wniosek o udzielenie azylu, uzasadniając to tym, że nie została spełniona przesłanka fundamentalnej opinii politycznej. Orzeczeniem z dnia 20 maja 2020 r. rechtbank uznał za zasadną skargę wniesioną na tę decyzję przez cudzoziemkę S. Zdaniem rechtbank przesłanka dotycząca opinii politycznej. W opinii rechtbank nie jest jednak jasne, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem fundamentalnej opinii politycznej. Rechtbank uznaje niemniej, że siła przekonań jest tu czynnikiem istotnym. Staatssecretaris wniósł od tego orzeczenia środek odwoławczy do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału ds. sporów administracyjnych Rady Stanu), czyli do sądu odsyłającego. Cudzoziemka S wystąpiła z wzajemnym środkiem odwoławczym, ponieważ jej zdaniem siła przekonań nie jest tu czynnikiem istotnym.
- 3 Pochodzący również z Sudanu cudzoziemiec A przybył do Niderlandów w dniu 20 lipca 2011 r. Aktywność polityczną rozpoczął dopiero po tym, jak oddał jego pierwszy wniosek o udzielenie azylu, a przed wyjazdem z Sudanu nie angażował się w żadnego rodzaju działalność polityczną. Nie opuścił Sudanu z powodu posiadanej opinii politycznej. Cudzoziemiec A uzasadnił swój drugi wniosek o udzielenie azylu (niniejsze postępowanie) między innymi tym, że

wrazie powrotu do Sudanu byłby prześladowany ze względu na otwarte i krytyczne wypowiadanie się w Niderlandach na temat sytuacji politycznej w Sudanie oraz za to, że w Niderlandach orędownął za prawami Al-Gimir (plemienia w Darfurze Zachodnim).

- 4 Decyzją z dnia 18 czerwca 2020 r. staatssecretaris oddalił złożony przez cudzoziemca A wniosek o udzielenie azylu, ze względu na to, że cudzoziemiec nie wykazał w sposób wiarygodny, iż działał w oparciu o fundamentalną opinię polityczną. Wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2020 r. rechtbank jako bezzasadną oddalił skargę wniesioną na tę decyzję przez cudzoziemca A. Cudzoziemiec A wniósł od tego orzeczenia środek odwoławczy.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 Zdaniem cudzoziemki S rechtbank niesłusznie uznał, iż siła opinii politycznej ma istotne znaczenie przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie azylu. Twierdzi ona, że z dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie wynika, iż aby kwalifikować się do ochrony, opinia polityczna wnioskodawcy musi mieć charakter „fundamentalny”.
- 6 Staatssecretaris utrzymuje, że rechtbank niesłusznie orzekł, iż opinia polityczna i przekonania religijne są z natury rzeczy różnymi powodami prześladowania i że podlegają w związku z tym badaniom i ocenie w inny sposób. Według staatssecretaris prześladowanie z powodu opinii politycznej należy badać i oceniać w taki sam sposób jak prześladowanie z powodu przekonań religijnych, a zatem należy wykazać, że zadeklarowana przez cudzoziemca opinia jest tak determinująca dla jego tożsamości lub sumienia, że nie można od niego wymagać, by się jej wyrzekł lub by ją ukrywał po powrocie do kraju pochodzenia.
- 7 Odnosząc się do tego, cudzoziemka S argumentuje, iż prześladowania z powodu opinii politycznej nie można zbadać i ocenić w taki sam sposób jak prześladowania z powodu przekonań religijnych. Jej zdaniem zawarte w art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania definicje powodów prześladowania, jakimi są opinia polityczna i przekonania religijne, różnią się od siebie.
- 8 Zdaniem cudzoziemca A rechtbank nie wziął pod uwagę tego, że decyzję podjęto nie zachowawszy należytej staranności. Staatssecretaris nie zbadał i nie ocenił bowiem, czy cudzoziemiec posiada opinię polityczną o charakterze fundamentalnym. Co więcej, rechtbank nie uwzględnił według niego faktu, iż staatssecretaris nie ma stałej linii postępowania w zakresie oceny zadeklarowanych opinii politycznych, chociaż jest to wymagane w celu uniknięcia dowolności w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie azylu. Cudzoziemiec A twierdzi poza tym, że z dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie wynika, iż opinia polityczna cudzoziemca musi mieć charakter fundamentalny, aby wnioskodawca kwalifikował się on do ochrony.
- 9 Odnosząc się do powyższego, staatssecretaris argumentuje, że zgodnie z dyrektywą w sprawie kwalifikowania musi ocenić, czy zadeklarowana przez

cudzoziemca opinia ma charakter fundamentalny, a zatem, czy jest tak determinująca dla jego tożsamości lub sumienia, że nie można od niego wymagać, by się jej wyrzekł lub by ją ukrywał po powrocie do kraju pochodzenia. Staatssecretaris powołuje się m.in. na orzeczenie wydziału ds. sporów administracyjnych Rady Stanu z dnia 21 listopada 2018 r., NL:RVS:2018:3735.

Streszczenie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 10 W obydwu sprawach mamy do czynienia z cudzoziemcami, którzy dopiero po przybyciu do Niderlandów zaczęli wyrażać swoje opinie polityczne i podjęli działalność, która w kraju pochodzenia mogłyby wzbudzić nieprzychylnie zainteresowanie ze strony podmiotu dopuszczającego się prześladowania, ale które zainteresowania takiego jeszcze nie wzbudziły.
- 11 Zasadniczym pytaniem, na które należy odpowiedzieć w rozpatrywanych sprawach jest to, czy zgodnie z prawem Unii warunkiem udzielenia ochrony międzynarodowej jest to, by staatssecretaris zbadał i ocenił, czy opinia polityczna, na którą powołuje się cudzoziemiec, charakteryzuje się określoną siłą.
- 12 Chodzi tu o sytuację, w której cudzoziemiec twierdzi, iż w razie powrotu do swojego kraju pochodzenia ma uzasadnioną obawę co do tego, że będzie tam prześladowany ze względu na to, że w kraju przyjmującym rozwinął opinię polityczną, której dawał wyraz oraz że angażował się w działalność polityczną, pomimo że dotychczas ani jedno, ani drugie nie wywołało nieprzychylnego zainteresowania ze strony władz kraju pochodzenia, z racji tego, że władze te nie mają wiedzy na temat tej opinii ani tej działalności. W takiej sytuacji powstaje pytanie o to, czy od cudzoziemca można wymagać powściągliwości po powrocie do kraju pochodzenia w celu uniknięcia w ten sposób problemów z podmiotem dopuszczającym się prześladowań w tymże kraju.
- 13 W orzecznictwie Trybunału nie została jeszcze udzielona odpowiedź na takie pytanie. Brak w nim też jeszcze odpowiedzi na pytanie, jakie kryterium należałoby zastosować na potrzeby zbadania i oceny siły [opinii].
- 14 Sąd odsyłający jest zdania, iż prześladowania z powodu przekonań religijnych i opinii politycznej mają tę wspólną cechę, że nie opierają się na elementach immanentnych, niezmiennych. Orzecznictwo Trybunału w przedmiocie prześladowania z powodu przekonań religijnych wytycza zdaniem sądu odsyłającego linię orzecniczą, podążając za którą należałoby zatem odpowiedzieć na pytania istotne w punkcie widzenia rozpatrywanych spraw.
- 15 Z wyroków Trybunału z dnia 5 września 2012 r., Republika Federalna Niemiec/Y i Z (sprawy połączone C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518) oraz z dnia 4 października 2018 r., Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803) wynika, że w przypadku prześladowania z powodu przekonań religijnych należy zbadać i ocenić, czy cudzoziemiec faktycznie posiada przekonania, na które się powołuje,

do jakiej działalności przekonania te go popychają i czy są one dla niego nieodzowne ze względów osobistych bądź też szczególnie ważne. Można z tego również wywnioskować, że także i cudzoziemiec niebędący jeszcze przedmiotem nieprzychylnego zainteresowania ze strony podmiotu dopuszczającego się prześladowań, ale deklarujący posiadanie przekonań religijnych, sam w sobie jest z tego względu objęty zakresem pojęcia z art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Z tych przekonań oraz prowadzonej w oparciu o nie działalności roszczenie do ochrony międzynarodowej może on jednak wywodzić tylko wówczas, gdy jego przekonania i działalność są dla niego szczególnie ważne dla zachowania jego tożsamości religijnej: mowa tu o „sile” przekonań.

- 16 Wszystko przemawia więc za tym, aby – na zasadzie analogii do przytoczonego wyżej orzecznictwa – zastosować podobne wymagania co do siły opinii politycznej. Pytanie brzmi, czy opinia ta musi być na tyle silna, żeby już z samego względu na jej posiadanie prawdopodobnym było, iż cudzoziemiec po powrocie do kraju pochodzenia będzie wciąż kontynuował na jej podstawie działalność w kraju przyjmującym, podejmując tym samym ryzyko prześladowań – co stanowi bardziej rygorystyczne podejście –, czy też obowiązywać powinny mniej daleko idące kryteria, w ramach których, podobnie jak w przypadku przekonań religijnych, należałoby zbadać, czy opinia polityczna ma określoną siłę, do jakich działań prowadzi oraz czy jest nieodzowna lub szczególnie ważna dla zachowania tożsamości danego cudzoziemca. Takiego rodzaju opinia i działalność muszą charakteryzować się pewnym stopniem ciągłości i trwałości, co wskazywałoby na głębokie zakorzenienie opinii u cudzoziemca.
- 17 To, czy opinia jest głęboko zakorzeniona, należy poddać starannemu badaniu. W tym celu organ rozstrzygający musi również ustalić, jaka działalność motywowana tą opinią jest nieodzowna dla cudzoziemca i jakie byłyby konsekwencje, gdyby cudzoziemiec działalność tę podjął po powrocie do kraju pochodzenia. Nie można zarzucać cudzoziemcowi, że w kraju pochodzenia mógłby zaniechać takiej działalności, ponieważ w przeciwnym razie naraziłby się na ryzyko prześladowań. Dlatego też w przypadku głęboko zakorzenionej opinii politycznej, starając się ocenić, czy prawdopodobnym jest, że po powrocie zaistnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem, nie można brać pod uwagę możliwości zachowania przez cudzoziemca powściągliwości w celu uniknięcia prześladowań. Jednak odwrotnie do powyższego sąd odsyłający wychodzi z założenia, że kiedy cudzoziemiec nie wykaże w sposób wiarygodny, że posiada głęboko zakorzenioną opinię polityczną, wówczas wydział może go prosić o zachowanie powściągliwości po powrocie do kraju pochodzenia oraz o powstrzymanie się od działalności, która mogłaby wzbudzić nieprzychylnie zainteresowanie władz.
- 18 W związku z tym, że Trybunał nie dokonał jeszcze wykładni pojęcia prześladowania z powodu opinii politycznej w świetle oceny zasadności obawy przed prześladowaniem w przypadku cudzoziemca niebędącego przedmiotem nieprzychylnego zainteresowania ze strony władz w kraju pochodzenia,

a odpowiedzi na pytania w tych sprawach nie są ani „clair”, ani „éclairé”, istnieją przesłanki do wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi.

DOKUMENT ROBOCZY