OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 15 września 2009 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) w Niemczech dotyczą wykładni niektórych przepisów dyrektywy 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 osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (zwanej dalej „dyrektywą 2004/83")[2]. Przedmiotowe wnioski dotyczą przesłanek utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. Bundesverwaltungsgericht dąży w szczególności do ustalenia, czy uchodźca traci swój status zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, jeżeli obawa przed prześladowaniem, na podstawie której status uchodźcy został przyznany, nie może być dłużej uznawana za uzasadnioną i nie ma żadnej innej ku takiej obawie przyczyny w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy. W przypadku gdyby Trybunał uznał, że uchodźca nie traci swojego statusu w wyżej wymienionych okolicznościach, sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wydanie orzeczenia w przedmiocie tego, czy i do jakiego stopnia wymagane jest spełnienie niektórych dodatkowych wymogów w celu utraty tego statusu. Sąd krajowy zwraca się także o wyjaśnienia co do sposobu, w jaki należy dokonywać oceny nowych, innego rodzaju okoliczności uzasadniających prześladowanie w kontekście utraty statusu uchodźcy w przypadku, w którym przestały istnieć wcześniejsze okoliczności, na podstawie których danej osobie przyznano status uchodźcy.

II — Kontekst prawny

A — *Prawo międzynarodowe – Konwencja dotycząca statusu uchodźców*

2. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.[3], weszła w życie w dniu 22 kwietnia

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Dz.U. L 304, s. 12.
3 — United Nations, *Treaty Series*, nr 2545 (1954), tom 189, s. 150.

1954 r. Wersja tej konwencji mająca zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym ma brzmienie nadane Protokołem dotyczącym statusu uchodźców przyjętym w dniu 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku, który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską").

5) z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi została ona uznana za uchodźcę, nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem; […]".

B — *Prawo wspólnotowe*

3. Na podstawie art. 1 A pkt 2 konwencji genewskiej termin „uchodźca" stosuje się do każdej osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa; […]".

5. Artykuł 2 lit. c) dyrektywy 2004/83 stanowi, że „uchodźca" oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej znajduje się poza państwem, którego jest obywatelem, i jest niezdolny do wykorzystania bądź, ze względu na taką obawę, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa, lub bezpaństwowca, który, będąc poza państwem poprzedniego miejsca stałego pobytu, z takich samych powodów, jak wskazano powyżej, jest niezdolny do powrotu lub – posiadając taką obawę – nie chce wrócić do niego, i do którego art. 12 nie ma zastosowania.

4. Artykuł 1 C konwencji genewskiej stanowi, że „konwencja ta przestaje obowiązywać osobę, której dotyczy sekcja A, jeżeli:

[…]

6. Artykuł 2 lit. e) dyrektywy stanowi, że „osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej" oznacza obywatela państwa trzeciego […], który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli taka osoba wróci do swojego kraju pochodzenia […], może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, jak określono w art. 15 […], oraz która jest niezdolna do

wykorzystania lub, ze względu na takie ryzyko, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa.

7. Artykuł 4 dyrektywy 2004/83 zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności" stanowi w ust. 4, że „fakt, iż wnioskodawca już był prześladowany lub doznał poważnej krzywdy albo był bezpośrednio zagrożony takim prześladowaniem lub poważną krzywdą, jest istotnym wskazaniem na istnienie uzasadnionej obawy prześladowania lub rzeczywistego ryzyka wystąpienia poważnej krzywdy, chyba że nie istniały wystarczające powody, aby uznać, iż prześladowanie lub poważna krzywda nie będą się powtarzać".

8. Artykuł 7 zatytułowany „Podmioty zapewniające ochronę" stanowi, że:

„1. Ochrona może być zapewniana przez:

a) państwo;

b) partie lub organizacje, w tym organizacje międzynarodowe, kontrolujące państwo lub znaczącą część jego terytorium.

2. Ochrona jest generalnie zapewniona, kiedy podmioty wskazane w ust. 1 podejmują racjonalne działania mające na celu zapobieżenie prześladowaniom lub wyrządzaniu poważnej krzywdy, między innymi poprzez zapewnienie sprawnego systemu prawnego w zakresie wykrywania, oskarżania i karania działań stanowiących prześladowania lub poważną krzywdę, a wnioskodawca ma możliwość dostępu do takiej ochrony.

3. Podczas dokonywania oceny, czy międzynarodowa organizacja kontroluje państwo lub znaczącą część jego terytorium i zapewnia ochronę, tak jak to określono w ust. 2, państwa członkowskie wezmą pod uwagę wszelkie wytyczne przewidziane w odpowiednich aktach prawnych Rady".

9. Artykuł 11 dyrektywy 2004/83 zatytułowany „Utrata statusu" stanowi:

„Obywatel państwa trzeciego […] przestaje być uchodźcą, jeśli: […]

e) z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę, nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem;

[…]

2. Przy rozważaniu ust. 1 lit. e) […] państwa członkowskie wezmą pod uwagę, czy zmiany okoliczności mają charakter na tyle znaczący i długotrwały, iż obawy uchodźcy o bycie prześladowanym nie mogą być dłużej uznawane za uzasadnione".

10. Artykuł 14 dyrektywy 2004/83 zatytułowany „Cofnięcie, uchylenie albo odmowa odnowienia statusu uchodźcy" stanowi:

„1. Rozważając wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony zgromadzone po wejściu w życie niniejszej dyrektywy, państwa członkowskie cofną, uchylą lub odmówią odnowienia statusu uchodźcy przyznanego przez rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy organ obywatelowi państwa trzeciego […], jeśli przestał on być uchodźcą zgodnie z art. 11.

2. Nie naruszając obowiązku uchodźcy ujawnienia wszystkich faktów mających znaczenie i dostarczenia całej odpowiedniej dokumentacji będącej w jego posiadaniu, zgodnie z art. 4 ust. 1, państwo członkowskie,

które przyznało status uchodźcy, wykaże na podstawie danego przypadku, iż dana osoba przestała być lub nigdy nie była uchodźcą, zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu. […]".

11. Artykuł 15 dyrektywy 2004/83 zatytułowany „Poważna krzywda" stanowi:

„Poważna krzywda obejmuje:

a) karę śmierci lub egzekucję; lub

b) tortury lub niehumanitarne, lub poniżające traktowanie lub karanie wnioskodawcy w państwie pochodzenia; lub

c) poważne i zindywidualizowane zagrożenie życia ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym, w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych".

C — *Prawo krajowe*

12. Paragraf 3 ust. 1 Asylverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu w sprawie udzielenia azylu) stanowi, że:

„Cudzoziemiec jest uchodźcą w rozumieniu [konwencji genewskiej] jeżeli zagraża mu niebezpieczeństwo, o którym mowa w § 60 ust. 1 Aufenthaltsgesetz (ustawy o prawie pobytu) ze względu na przynależność państwową […]".

13. Paragraf 60 ust. 1 Aufenthaltsgesetz zawiera wykaz okoliczności, które nie pozwalają na deportację cudzoziemca.

14. W dniu 19 sierpnia 2007 r. Republika Federalna Niemiec przyjęła ustawę wdrażającą dyrektywy Unii Europejskiej dotyczące prawa pobytu i azylu[4], która zmieniła między innymi § 73 ust. 1 Asylverfahrensgesetz, dokonując w ten sposób transpozycji do prawa krajowego art. 11 i 14 dyrektywy 2004/83. Paragraf 73 ust. 1 Asylverfahrensgesetz stanowi:

„Cudzoziemiec zostanie natychmiast pozbawiony azylu i cofnięty mu zostanie status uchodźcy, jeżeli ustały okoliczności, na podstawie których zostały one przyznane. Tak jest w szczególności wtedy, gdy ustały okoliczności, na podstawie których zostały cudzoziemcowi przyznane azyl lub status uchodźcy i cudzoziemiec nie może dłużej odmawiać skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem. […]".

III — Postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym przyjechali między 1999 a 2002 r. do Niemiec, gdzie złożyli wnioski o azyl. Aydin Salahadin Abdulla, skarżący w sprawie C-175/08 jest obywatelem Iraku, turkmeńskiego pochodzenia i wyznania sunickiego. W uzasadnieniu swojego wniosku o udzielenie azylu podał, że na skutek rozpaczy z powodu pozbawienia wolności swojego brata zasztyletował członka partii Baath. Kamil Hasan, skarżący w sprawie C-176/08, jest obywatelem Iraku, arabskiego pochodzenia i wyznania sunickiego. W uzasadnieniu swojego wniosku o udzielenie azylu podał, że podczas przeszukania w jego domu znaleziono ukryte tam przez jego kuzyna dokumenty zakazanej partii opozycyjnej oraz pistolet. Ahmed Adem i Hamrin Mosa Rashi, skarżący w sprawie C-178/08, będący małżeństwem, są obywatelami Iraku wyznania islamskiego. A. Adem ma pochodzenie arabskie, natomiast M. Rashi – kurdyjskie. W uzasadnieniu wniosku o udzielenie azylu podali oni, że A. Adem jest poszukiwany przez tajną

4 — Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. I, s. 1970. Ustawa ta weszła w życie w dniu 18 sierpnia 2007 r.

policję z powodu działalności w partii opozycyjnej („Hisb-Al-Schaab-Al-Dimoqrati"). Dler Jamal, skarżący w sprawie C-179/08, jest obywatelem Iraku, kurdyjskiego pochodzenia i wyznania islamskiego. W uzasadnieniu swojego wniosku o udzielenie azylu powołał się na problemy z dwoma członkami rządzącej partii Baath [5].

16. W 2001 i w 2002 r. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, obecnie Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalne biuro ds. migracji i uchodźców, zwane dalej „Bundesamt") nadał skarżącym status uchodźców na podstawie § 51 ust. 1 Ausländergesetz (ustawy o cudzoziemcach) (obecnie § 3 ust. 1 Asylverfahrensgesetz w związku z § 60 ust. 1 Aufenthaltsgesetz). Z powodu zmienionych okoliczności w Iraku między styczniem 2005 r. a sierpniem 2005 r. cofnięto nadany im wcześniej status uchodźców. Skarżący zaskarżyli decyzje w sprawie cofnięcia statusu przed Verwaltungsgericht (sądem administracyjnym). Decyzje te zostały uchylone przez Verwaltungsgericht głównie ze względu na niestabilną sytuację w Iraku.

17. W wyniku zaskarżenia tych orzeczeń przez Republikę Federalną Niemiec przed wyższymi sądami administracyjnymi (Oberverwaltungsgericht i Verwaltungsgerichtshof) rozstrzygnięcia Verwaltungsgericht zostały zmienione, a skargi o stwierdzenie ich nieważności wniesione przez skarżących zostały oddalone pomiędzy marcem a sierpniem 2006 r. Wyższe sądy administracyjne uzasadniły swoje decyzje przede wszystkim tym, że dotychczasowy reżim Saddama Husajna ostatecznie utracił wojskową i polityczną dominację w Iraku, a zatem skarżący nie muszą się już obawiać prześladowania ze strony reżimu Saddama Husajna. Sądy te uznały także, że z innych powodów z dużym prawdopodobieństwem nie grozi im już ponownie prześladowanie – bez względu na to w jakiej formie. Ponadto wyższe sądy administracyjne stwierdziły, że wprawdzie nadal dochodzi do ataków terrorystycznych oraz kontynuacji otwartych działań zbrojnych pomiędzy opozycją zbrojną i regularnymi siłami zbrojnymi a koalicyjnymi siłami zbrojnymi, nie byłoby łatwo stwierdzić, w jaki sposób w odniesieniu do skarżących zdarzenia te nawiązują do istotnych z punktu widzenia prawa do azylu przesłanek. Zdaniem wspomnianych sądów ogólne niebezpieczeństwa nie zostały ujęte ani w zakresie ochrony przewidzianej § 60 ust. 1 Aufenthaltsgesetz ani w przepisie art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej. Ponadto rozstrzygnięcia w przedmiocie cofnięcia statusu uchodźcy nie wywołują wątpliwości prawnych również w odniesieniu do dyrektywy 2004/83, gdyż przed upływem

5 — W niniejszym postępowaniu do skarżących w sprawach C-175/08 (Aydin Salahadin Abdulla), C-176/08 (Kamil Hasan), C-178/08 (Ahmed Adem i Hamrin Mosa Rashi) i C-179/08 (Dler Jamal) stosowane będzie łączne odniesienie „skarżący".

terminu transpozycji nie wywiera ona bezpośrednich skutków i nie zmienia istoty § 60 ust. 1 Aufenthaltsgesetz.

18. Skarżący wnieśli skargi kasacyjne od tych wyroków wyższych sądów administracyjnych przed sądem krajowym.

19. Sąd krajowy twierdzi, że konieczne jest, aby zmiany okoliczności w państwie pochodzenia uchodźcy miały charakter znaczący i długotrwały i aby ustały uzasadnione obawy uchodźcy przed prześladowaniem, na podstawie których przyznany został status uchodźcy i aby także z innych powodów nie musiał się on obawiać prześladowania. Jeżeli uchodźca twierdzi, że nowe lub innego rodzaju prześladowanie będzie skierowane przeciwko niemu, jeżeli wróci do państwa pochodzenia, należy wówczas ustalić wystąpienie rzeczywistego zagrożenie takiego prześladowania. „Ochrona państwa", o której mówi art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej, ma takie same znaczenie co „ochrona państwa" z art. 1 A pkt 2 tej konwencji i odnosi się jedynie do ochrony przed prześladowaniem. Zdaniem sądu krajowego zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem oraz zgodnie z brzmieniem i celem art. 1 A pkt 2 konwencji genewskiej, ogólne niebezpieczeństwa nie są objęte ochroną tego przepisu, podobnie jak i ochroną przepisu art. 1 C pkt 5 tej konwencji. Kwestii, czy w przypadku ogólnego niebezpieczeństwa cudzoziemiec musi wrócić do swojego państwa pochodzenia, nie można rozpatrywać w kontekście utraty statusu uchodźcy zgodnie z § 73 ust. 1 Asylverfahrensgesetz, ale raczej zgodnie z § 60 ust. 7 i § 60a ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz. Sąd krajowy ponadto zauważa, że utrata statusu uchodźcy nie musi koniecznie prowadzić do utraty prawa pobytu w Niemczech.

20. Jednakże sąd krajowy ma wątpliwości co do słuszności powyższego stanowiska w świetle projektu Komisji[6], który doprowadził do przyjęcia dyrektywy 2004/83 i kilku dokumentów wydanych przez Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (zwanego dalej „UNHCR"). W swoim projekcie dyrektywy, poza wskazaniem konieczności dokonania oceny, czy w państwie pochodzenia doszło do znaczącej zmiany z politycznego lub społecznego punktu widzenia, która doprowadziła do stabilnych relacji władzy, Komisja uznała, iż wymagane są obiektywne i możliwe do skontrolowania dowody na to, że w kraju co do zasady respektowane są prawa człowieka, co może wskazywać na to, iż utrata statusu

6 — COM(2001) 510 wersja ostateczna, s. 26.

uchodźcy może być uzależniona od dalej idących wymogów. Sąd krajowy ponadto zauważa, że uwagi UNHCR do przepisów dotyczących konwencji genewskiej w sprawie utraty statusu uchodźcy pozostają niejasne[7].

21. Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 uchodźca nie traci swojego statusu, jeżeli ustała uzasadniona obawa przed prześladowaniem[8], na podstawie której przyznany mu został status uchodźcy, oraz że także z innych powodów nie musi się on obawiać prześladowania[9], sąd krajowy zwraca się o wyjaśnienie, czy utrata statusu uchodźcy wymaga istnienia podmiotu zapewniającego ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83 i czy ochrona ta może zostać zapewniona jedynie przy pomocy oddziałów międzynarodowych. Sąd krajowy zastanawia się także, czy uchodźca traci swój status, jeżeli w przypadku powrotu do państwa pochodzenia po ustaniu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem napotyka on ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2004/84, co uprawnia go do ochrony uzupełniającej na podstawie art. 18 tej dyrektywy. Zdaniem sądu krajowego ochrona uzupełniająca stanowi samodzielny status ochronny, niezależny od statusu uchodźcy. W konsekwencji poprzez utratę statusu uchodźcy cudzoziemiec traci jedynie swoją pozycję uchodźcy. Natomiast, jeżeli spełnia on przesłanki zakwalifikowania do uzyskania ochrony uzupełniającej na podstawie art. 18 dyrektywy 2004/83, należy zapewnić mu związaną z tym ochronę w Niemczech poprzez stwierdzenie odpowiedniego zakazu wydalenia (zob. § 60 ust. 2 i 3 oraz § 60 ust. 7 zdanie drugie Aufenthaltsgesetz) w związku z zezwoleniem na pobyt na podstawie § 25 ust. 3 Aufenthaltsgesetz. Sąd krajowy uważa też, że utrata statusu uchodźcy nie powinna zależeć od okoliczności, czy w państwie pochodzenia ogólnie i niezależnie od ryzyka prześladowania system bezpieczeństwa jest stabilny, a ogólne warunki życia zapewniają minimum egzystencjalne.

22. Sąd krajowy zauważa, że konwencja genewska i dyrektywa 2004/83 nie

7 — Zdaniem sądu krajowego *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (wytyczne UNHCR w sprawie postępowania i kryteriów ustalania statusu uchodźcy na podstawie konwencji z 1951 r. i protokołu dotyczącego statusu uchodźców) jasno stwierdzają, że przesłanki uzyskania i utraty statusu uchodźcy powinny być w dużej mierze takie same. Natomiast komentarz UNHCR zawarty w wytycznych z dnia 10 lutego 2003 r. dotyczących ochrony międzynarodowej: utrata statusu uchodźcy na podstawie art. 1 C pkt 5 i 6 konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców zdaje się świadczyć, że utrata statusu uchodźcy – również po ustaniu obawy przed prześladowaniem – uzależniona jest od dalszych przesłanek, które są niezależne od prześladowania. Zgodnie z pkt 15 i 16 tych wytycznych, oprócz czysto fizycznego bezpieczeństwa dla zdrowia i życia, konieczne jest w szczególności istnienie sprawnie funkcjonującego rządu oraz podstawowych struktur administracji, takich jak np. istnieją w sprawnie działającym państwie prawa, oraz istnienie odpowiedniej infrastruktury, w której mieszkańcy mogą korzystać ze swoich praw, łącznie z zapewnieniem środków do życia. W tym względzie istotną wskazówką jest sytuacja praw człowieka.

8 — W rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy.

9 — W rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy.

konkretyzują, kiedy obawa przed prześladowaniem jest uzasadniona lub – w odniesieniu do utraty statusu uchodźcy – nie może być dłużej uznawana za uzasadnioną. Sąd krajowy w odniesieniu do utraty statusu uchodźcy dotychczas uważał, że obawy uchodźcy o bycie prześladowanym nie mogą być dłużej uznawane za uzasadnione, gdy stosunki w państwie jego pochodzenia zmieniły się w sposób na tyle znaczący i długotrwały, że z wystarczającą pewnością, w dającym się przewidzieć czasie, należy wykluczyć ponowne prześladowania, które były przyczyną ucieczki, a także w przypadku powrotu z dużym prawdopodobieństwem również z innych powodów nie grozi mu całkiem nowe i innego rodzaju prześladowanie. Sąd krajowy twierdzi, że nowe, innego rodzaju okoliczności uzasadniające prześladowanie należy poddać ocenie na podstawie tego samego kryterium prawdopodobieństwa, które stosuje się przy nadawaniu statusu uchodźcy.

23. Sąd krajowy zauważa także, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 fakt, iż wnioskodawca był już prześladowany lub doznał poważnej krzywdy albo był bezpośrednio zagrożony takim prześladowaniem lub poważną krzywdą, jest istotnym wskazaniem na istnienie uzasadnionej obawy prześladowania lub rzeczywistego ryzyka wystąpienia poważnej krzywdy, chyba że istnieją wystarczające powody, aby uznać, iż prześladowanie lub poważna krzywda nie będą się powtarzać. Jednakże zdaniem sądu krajowego zawężające sformułowanie „solcher Verfolgung", które zawierają również wersje językowe angielska („such persecution") i francuska („cette persécution"), wskazuje na to, że złagodzenie ciężaru dowodu nie obowiązuje we wszystkich przypadkach między innymi doświadczenia prześladowania, lecz wymaga wewnętrznego związku pomiędzy doświadczeniem prześladowania a sytuacją, która w przypadku powrotu mogłaby ponownie prowadzić do prześladowania. Jeżeli natomiast art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 znajduje zastosowanie również do przypadków, w których brak jest wewnętrznego związku, należałoby następnie wyjaśnić, czy przepis ten stosuje się również w przypadku utraty statusu uchodźcy, czy też w tym zakresie art. 14 ust. 2 dyrektywy zawiera regulację szczególną, która wypiera regulację ogólną art. 4 ust. 4 dyrektywy.

24. Na podstawie powyższych rozważań postanowieniami z dnia 7 lutego 2008 r. (w sprawach C-176/08 i C-179/08) oraz z dnia 31 marca 2008 r. (w sprawach C-175/08 i C-178/08) Bundesverwaltungsgericht zawiesił postępowania i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. należy interpretować w ten sposób,

że – niezależnie od art. 1 C pkt 5 zdanie drugie konwencji dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. (konwencji genewskiej) – uchodźca traci swój status wtedy, gdy ustała uzasadniona obawa uchodźcy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy, na podstawie której status ten został przyznany, a nie istnieje obawa przed prześladowaniem z innych powodów w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83?

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy utrata statusu uchodźcy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 zakłada ponadto, że w państwie, którego uchodźca jest obywatelem:

a) istnieje podmiot zapewniający ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy i wystarcza przy tym, że zapewnienie ochrony możliwe jest jedynie przy pomocy międzynarodowych oddziałów,

b) uchodźcy nie grozi żadna poważna krzywda w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2004/83, która prowadzi do przyznania ochrony uzupełniającej na podstawie art. 18 dyrektywy, i/lub

c) sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa jest stabilna, a ogólne warunki życiowe zapewniają minimum egzystencjalne?

3) Czy w sytuacji, w której ustały dotychczasowe okoliczności, na podstawie których zainteresowanego uznano za uchodźcę, nowe okoliczności innego rodzaju uzasadniające prześladowanie należy:

a) oceniać według kryterium prawdopodobieństwa, które jest stosowane przy nadawaniu statusu uchodźcy, czy też wobec zainteresowanego zastosowanie znajduje inne kryterium? i/lub

b) oceniać z uwzględnieniem złagodzenia ciężaru dowodu z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83?".

IV — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

25. Uwagi pisemne przedstawili: skarżący, Republika Federalna Niemiec, Republika Włoska, Republika Cypryjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Komisja Wspólnot Europejskich. Rozprawa odbyła się w dniu 2 czerwca 2009 r.

V — Dopuszczalność

26. Sąd krajowy zauważa, że w zawisłych przed nim sprawach cofnięcie statusu uchodźcy nie wchodzi bezpośrednio w zakres stosowania art. 14 ust. 1 w związku z art. 11 dyrektywy 2004/83, ponieważ wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej zostały złożone przed tym, jak dyrektywa weszła w życie. Sąd krajowy jednak uważa, że zbadanie cofnięcia statusu uchodźcy skarżących powinno zostać przeprowadzone w świetle nowej wersji § 73 Asylverfahrensgesetz, która obowiązuje od dnia 28 sierpnia 2007 r. i zawiera dokonaną przez ustawodawcę niemieckiego transpozycję art. 14 i 11 dyrektywy 2004/83 nieograniczającą stosowania tych przepisów w czasie. Według sądu krajowego w podobnych sprawach Trybunał uznał, że jest właściwy do orzekania w przedmiocie odesłania prejudycjalnego dotyczącego transpozycji przepisów prawnych do krajowego porządku prawnego, pomimo że prawo wspólnotowe tego nie wymaga.

27. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej na mocy art. 234 WE współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi jedynie do sądu krajowego należy ocena na podstawie szczególnych okoliczności danej sprawy zarówno tego, czy do wydania wyroku konieczne jest wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i znaczenia dla sprawy pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi. Nieuwzględnienie przez Trybunał przedstawionego przez sąd krajowy wniosku jest możliwe jedynie wówczas, gdy w sposób oczywisty okazuje się, że wykładnia prawa wspólnotowego, o której dokonanie zwrócił się sąd krajowy, nie pozostaje

w jakimkolwiek związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem postępowania przed tym sądem lub że pytanie jest ogólne lub hipotetyczne[10].

28. W konsekwencji, jeżeli zadane przez sąd krajowy pytania dotyczą wykładni przepisu prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Ponadto, jeżeli przepisy prawa krajowego są identyczne z przepisami prawa wspólnotowego, niewątpliwie w interesie Wspólnoty leży, aby w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych przepisy lub pojęcia przejęte z prawa wspólnotowego były interpretowane w sposób jednolity, niezależnie od okoliczności, w jakich mają zostać zastosowane[11].

29. Co się tyczy stosowania powyższego orzecznictwa do niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z art. 14 ust. 1 w związku z art. 39 dyrektywy 2004/83 jasno wynika, że art. 11 tej dyrektywy nie ma zastosowania do skarżących, ponieważ ich wnioski o ochronę międzynarodową[12] zostały złożone przed wejściem w życie dyrektywy[13]. Jednakże z postanowienia odsyłającego wynika, że wprawdzie dyrektywa 2004/83 nie reguluje bezpośrednio rozpatrywanej sytuacji, to § 73 Asylverfahrensgesetz został zmieniony w celu transpozycji art. 11 i 14 dyrektywy 2004/83 i od dnia 28 sierpnia 2007 r. przewiduje takie same rozwiązania jak te przyjęte w prawie wspólnotowym niezależnie od tego, kiedy wniosek o nadanie statusu uchodźcy został złożony w Niemczech.

30. W świetle przytoczonego orzecznictwa i okoliczności, a także zważywszy na fakt, że w aktach sprawy nie ma wskazania, iż sąd krajowy może odejść od wykładni przepisów dyrektywy 2004/83 dokonanej przez Trybunał, uważam, że Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

10 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921, pkt 59–61; z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-369/95 Somalfruit i Camar, Rec. s. I-6619, pkt 40, 41; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-36/99 Idéal tourisme, Rec. s. I-6049, pkt 20; z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie C-306/99 BIAO, Rec. s. I-1, pkt 88; z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., Zb.Orz. s. I-4983, pkt 34).

11 — Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-28/95 Leur-Bloem, Rec. s. I-4161, pkt 32; z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-3/04 Poseidon Chartering, Zb.Orz. s. I-2505, pkt 16; zob. także wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-280/06 ETI i in., Zb.Orz. s. I-10893, pkt 23.

12 — Zobacz pkt 15 powyżej.

13 — Dyrektywa 2004/83 weszła w życie w dniu 10 października 2004 r.

VI — Co do istoty

A — *Pytania pierwsze i drugie*

31. W pierwszych dwóch pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy zwraca się zasadniczo o wskazówki w odniesieniu do przesłanek[14] utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83.

1. Główne argumenty stron

32. Skarżący są zdania, że na pytanie pierwsze sądu krajowego należy odpowiedzieć przecząco. Skarżący i Komisja twierdzą, że przesłanki, które należy spełnić celem uzyskania statusu uchodźcy, nie są tożsame z przesłankami utraty tego statusu. Uważają oni, że brak uzasadnionej obawy przed prześladowaniem nie wystarcza, żeby uchodźca utracił swój status, i należy spełnić dodatkowe warunki. Zdaniem skarżącego w sprawie C-175/08 zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 państwa członkowskie zobowiązane są do zbadania, czy zmiany okoliczności w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, są wystarczająco znaczące i długotrwałe. Ochrona, o której mówi art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej, dotyczy nie tylko ochrony przed prześladowaniem, ale wymaga też sprawnie funkcjonującego rządu oraz podstawowych struktur administracji. Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy w ramach badania wniosków o ochronę należy uwzględnić ogólną sytuację panującą w państwie pochodzenia, jak również osobistą sytuację wnioskodawcy. Skarżący w sprawach C-176/08 i C-179/08 twierdzą, że art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej nie można interpretować jako odpowiednika art. 1 A pkt 2 tej konwencji. Artykuł 1 C pkt 5 wyraźnie wymaga spełnienia przesłanki, żeby uchodźca nie mógł dłużej odmawiać skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem, i żeby można było od niego w związku z tym racjonalnie wymagać powrotu do tego państwa. Artykuł 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 interpretowany w świetle art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej zakłada, że dla utraty statusu uchodźcy wymagane jest nie tylko, żeby zaprzestano prześladowań w państwie pochodzenia, ale też żeby zmiany w tym państwie umożliwiły zagwarantowanie przez to państwo uchodźcom ochrony i warunków życia zapewniających minimum egzystencjalne. Zastąpienie jednego systemu drugim nie wystarcza dla utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, o ile nie towarzyszy temu fundamentalna i trwała zmiana prowadząca do ustanowienia lub powrotu do podstawowych struktur zapewniających ochronę państwa. Skarżący w sprawie C-178/08 uważają, że dla utraty

14 — W tej części opinii zostaną zbadane materialne przesłanki utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. Co się tyczy kryteriów i przesłanek formalnych, których spełnienie jest wymagane dla utraty statusu uchodźcy, należy się odnieść do dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s. 13). Zobacz art. 37 i 38 dyrektywy 2005/85. W postanowieniach odsyłających nie ma informacji, czy dyrektywa 2005/85 została wdrożona do prawa niemieckiego i czy jest w związku z tym stosowana rationae temporis w postępowaniu przed sądem krajowym. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 44 tej dyrektywy państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do zastosowania się między innymi do art. 37 i 38 tej dyrektywy wniosków w odniesieniu do procedur cofnięcia statusu uchodźcy rozpoczętych po dniu 1 grudnia 2007 r. Postępowanie w sprawie cofnięcia statusu uchodźców skarżącym rozpoczęły się przed wspomnianą datą. Zobacz pkt 16 powyżej.

statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 nie wystarcza, żeby ustały okoliczności uzasadniające obawę uchodźcy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy, na podstawie których status uchodźcy został mu przyznany, i że nie ma żadnej innej przyczyny dla obawy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. W tym względzie skarżący w sprawie C-178/08 powołują się w szczególności na wytyczne UNHCR dotyczące ochrony międzynarodowej: Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1(C)(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees of 10 February 2003 (utrata statusu uchodźcy zgodnie z art. 1 C pkt 5 i 6 konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźcy z dnia 10 lutego 2003 r.).

33. Republika Federalna Niemiec twierdzi, że art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, że uchodźca traci swój status, jeżeli nie istnieje już uzasadniona obawa przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy, na podstawie której status uchodźcy został mu przyznany, i nie ma żadnego innego powodu dla tej obawy w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Dlatego też inne okoliczności takie jak ogólne niebezpieczeństwo w państwie pochodzenia nie podlegają uwzględnieniu. Wprawdzie Republika Federalna Niemiec zgadza się, że treść art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 można rozumieć jako wymagającą spełnienia dodatkowych przesłanek dla utraty statusu uchodźcy a mianowicie możliwości skorzystania z ochrony państwa pochodzenia uchodźcy, to jednak wspomniane państwo członkowskie uważa, że wykładnia tego przepisu zgodnie z konwencją genewską nie pozwala na takie twierdzenie. Republika Federalna Niemiec uważa, że o ile francuska wersja językowa art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej nie jest klarowna, to wersja angielska tego przepisu wyraźnie ustanawia związek przyczynowy pomiędzy ustaniem okoliczności uzasadniających obawę przed prześladowaniem a możliwością uzyskania ochrony w państwie pochodzenia. Republika Federalna Niemiec twierdzi, że możliwość uzyskania ochrony w państwie pochodzenia nie stanowi niezależnej, uzupełniającej przesłanki. Republika Federalna Niemiec zwraca ponadto uwagę na symetrię pomiędzy nabyciem a utratą statusu uchodźcy zarówno na podstawie dyrektywy 2004/83, jak i konwencji genewskiej. Ze względu na tę symetrię okoliczności, które nie uzasadniają przyznania statusu uchodźcy, nie podlegają uwzględnieniu w ramach badania utraty tego statusu. Ponadto Republika Federalna Niemiec jest zdania, że dyrektywa 2004/83 wprowadza jasne rozróżnienie pomiędzy statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą.

34. Republika Włoska twierdzi, że wykładni art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 należy dokonywać w ten sposób, że uchodźca traci swój status, jeżeli ustaje uzasadniona obawa przed prześladowaniem, pod warunkiem że została przeprowadzona dokładna ocena ewentualnego pojawienia się nowych okoliczności uzasadniających taką obawę.

35. Republika Cypryjska powołuje się na zasadę prawa administracyjnego, na podstawie której akt prawa administracyjnego taki jak nadanie statusu uchodźcy może zostać wycofany, jeżeli okoliczności, na podstawie których został wydany, uległy zmianie. Artykuł 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, że uchodźca traci swój status, jeżeli ustały okoliczności uzasadniające obawę przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83, a tym samym traci moc przyznanie statusu uchodźcy. Zdaniem Republiki Cypryjskiej, w przypadku gdy dana osoba obawia się prześladowania w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83 z innych powodów niż te, na podstawie których przyznany jej został wcześniej status uchodźcy, musi ona złożyć nowy wniosek o przyznanie statusu uchodźcy w oparciu o nowe uzasadnienie.

36. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa jasną intencją ustawodawcy wspólnotowego było, żeby dyrektywa w zakresie materialnym odpowiadała przepisom konwencji genewskiej. Jedyną przesłanką prawną ustanowioną w art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej jest „ustanie okoliczności, w związku z którymi [osoba] została uznana za uchodźcę". W celu uznania za uchodźcę dana osoba musi spełnić kryterium uzasadnionej obawy przed prześladowaniem. Zatem osoba, w odniesieniu do której ustała uzasadniona obawa przed prześladowaniem, traci status uchodźcy zarówno na podstawie konwencji genewskiej, jak i art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. Kwestia, czy obawa danej osoby przed prześladowaniem, jest uzasadniona, stanowi fakt, który podlega ocenie przez władze krajowe przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności. Istotne okoliczności mogą się znacznie różnić w zależności od sprawy, dlatego też kryteria prawne w tym względzie muszą być odpowiednio szerokie. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że twierdzenia na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 składają się na ocenę stanu faktycznego

uzasadnionej obawy przed prześladowaniem. Co więcej, Zjednoczone Królestwo twierdzi, że wytyczne UNHCR nie są wiążące dla państw członkowskich jako zasady prawa międzynarodowego i nie zostały włączone w zakres prawa wspólnotowego.

37. Komisja uważa, że art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, że oznacza on, iż uchodźca nie traci swojego statusu, jeżeli ustaje uzasadniona obawa przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy, na podstawie której status uchodźcy został mu przyznany, i nie ma też żadnej innej przyczyny dla obawy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 zmiana okoliczności, w związku z którymi dana osoba została uznana za uchodźcę, musi być znacząca i długotrwała. Znacząca zmiana w rozumieniu art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 odnosi się nie tylko do okoliczności uzasadniających obawę przed prześladowaniem zgodnie z art. 2 lit. c) tej dyrektywy, ale też do ogólnego politycznego i społecznego klimatu, a w szczególności sytuacji związanej z ochroną praw człowieka. Długotrwała zmiana w rozumieniu art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 dotyczy nie tylko tego, że ustały okoliczności uzasadniające obawę przed prześladowaniem. Chodzi tu w szczególności o kwestię, czy zmiana jest na tyle istotna, że zapewnia trwałe rozwiązanie problemu dla zainteresowanych osób. Stosowanie klauzuli utraty statusu z konwencji genewskiej nie powinno prowadzić do sytuacji ponownie prowokujących ucieczki i zapotrzebowanie na status uchodźcy. Zdaniem Komisji ustanie okoliczności, w związku z którymi przyznany został status uchodźcy, jest niezbędne, aczkolwiek nie wystarcza dla utraty statusu uchodźcy. Zbadanie, czy uchodźca ponownie może skutecznie skorzystać z ochrony państwa, którego jest obywatelem, jest równie istotne. Ochrona ta musi być skuteczna i możliwa do uzyskania. Zatem ochrona państwa pochodzenia, o której mowa w art. 11 ust. 1 lit. e) i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 dotyczy nie tylko ochrony przed prześladowaniem, w związku z którym przyznany został status uchodźcy, ale także skutecznej i możliwej do uzyskania ochrony zapewnianej przez sprawnie funkcjonujący rząd.

38. W odpowiedzi na pytanie drugie skarżący w sprawie C-175/08 twierdzi, że utrata statusu uchodźcy wymaga, żeby podmiotem

zapewniającym ochronę nie były jedynie oddziały międzynarodowe. Fakt, że państwo może zapewnić ochronę jedynie z pomocą oddziałów międzynarodowych, stanowi dowód na to, że zmiana okoliczności w państwie pochodzenia nie jest dogłębna ani trwała. Skuteczna ochrona przed nowymi prześladowaniami nie istnieje i nie ma możliwości, żeby uchodźca żył godnie i bezpiecznie, jeżeli narażony jest on na ryzyko poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 i 18 dyrektywy 2004/83. Nie ma mowy o skutecznej ochronie uchodźcy, jeżeli państwo jego pochodzenia nie jest w stanie zapewnić minimum warunków życiowych. Skarżący w sprawach C-176/08 i C-179/08 twierdzą, że z uwagi na brak podmiotu zapewniającego ochronę w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/83, utrata statusu uchodźcy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy wymaga istnienia państwa irakijskiego. Ponadto art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 wymaga, żeby państwo irakijskie podjęło racjonalne działania celem zapobieżenia przed prześladowaniem lub poważną krzywdą i żeby skarżący miał możliwość skorzystania z tej ochrony. Jeżeli ochrona może być zapewniona jedynie z pomocą oddziałów międzynarodowych, to skarżący uważają, iż stanowi to dowód na to, że państwo jest słabe i niestabilne, oraz oznacza, że wspomniane działania nie zostały podjęte w rozumieniu art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83. W świetle art. 7 ust. 2 i art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83 jedynie osoby niespełniające przesłanek uznania za uchodźców korzystają z ochrony uzupełniającej na podstawie art. 15 i 18 tej dyrektywy. Prawo do ochrony uzupełniającej nie prowadzi do utraty statusu uchodźcy – ochrona uzupełniająca stanowi status prawny przyznawany osobom, które nie kwalifikują się do przyznania statusu uchodźcy. Ponadto utrata statusu uchodźcy wymaga stabilnej sytuacji z zakresu bezpieczeństwa i zapewnienia minimalnych warunków życiowych. Skarżący w sprawie C-178/08 twierdzą, że utrata statusu uchodźcy wymaga istnienia podmiotu zapewniającego ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83, natomiast zapewnienie ochrony jedynie z pomocą oddziałów międzynarodowych nie wystarcza w tym względzie. Ryzyko poważnej krzywdy prowadzące do przyznania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 18 dyrektywy 2004/83, niestabilna sytuacja pod względem bezpieczeństwa lub brak ogólnych warunków życiowych zapewniających minimum egzystencjalne stoją na przeszkodzie utraty statusu uchodźcy.

39. Republika Federalna Niemiec pomocniczo twierdzi, że utrata statusu uchodźcy wymaga istnienia podmiotu zapewniającego ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83. Zapewnienie ochrony jedynie przez oddziały międzynarodowe jest jednak wystarczające. Utrata statusu uchodźcy nie wymaga, żeby uchodźcy nie zagrażała poważna krzywda w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2004/83. Utrata statusu uchodźcy w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 nie wymaga, żeby pod względem bezpieczeństwa sytuacja w państwie pochodzenia była

stabilna i żeby ogólne warunki życia zapewniały minimum egzystencjalne. Republika Włoska uważa, że quasi-podmiot państwowy w postaci oddziałów międzynarodowych może stanowić podmiot zapewniający ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83. Uchodźca nie traci swojego statusu, jeżeli narażony jest na ryzyko poważnej krzywdy, w którym to przypadku szczególne zasady mają zastosowanie. Stabilność sytuacji pod względem bezpieczeństwa i warunków życiowych w państwie pochodzenia nie ma żadnego znaczenia dla utraty statusu uchodźcy. Republika Cypryjska jest zdania, że utrata statusu uchodźcy nie wymaga: po pierwsze istnienia podmiotu zapewniającego ochronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83; po drugie, żeby uchodźcy nie zagrażała poważna krzywda w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2004/83; po trzecie, żeby sytuacja pod względem bezpieczeństwa była stabilna, chyba że status uchodźcy został przyznany w oparciu o tę sytuację; i po czwarte, żeby ogólne warunki życiowe zapewniały minimum egzystencjalne.

40. W przypadku gdyby Trybunał miał ustanowić dodatkowe warunki, które muszą być spełnione dla utraty statusu uchodźcy przez daną osobę, Zjednoczone Królestwo pomocniczo twierdzi, że osoba ta może przestać być uchodźcą, jeżeli ochrona przed prześladowaniem może być zapewniona jedynie z pomocą oddziałów międzynarodowych. Po drugie, ocena uprawnienia do ochrony uzupełniającej oraz przyznanie tej ochrony zgodnie z art. 15 dyrektywy 2004/83 nie zależy od kwestii, czy dana osoba kwalifikuje się do ochrony jako uchodźca. I tak odpowiednio zagrożenie poważną krzywdą samo w sobie nie wyklucza utraty statusu uchodźcy. Po trzecie, nie istnieją warunki wstępne dla utraty ochrony wynikającej ze statusu uchodźcy w odniesieniu do stabilności sytuacji pod względem bezpieczeństwa w państwie pochodzenia ani wymogi, żeby warunki życiowe zapewniły uchodźcy minimum egzystencjalne, aczkolwiek czynniki te mogą mieć znaczenie dla okoliczności danego przypadku.

41. Komisja twierdzi, że zostaje spełniona przesłanka utraty statusu uchodźcy, zgodnie z którą obawa uchodźcy przed prześladowaniem nie może być dłużej uznawana za uzasadnioną oraz nie może on dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony swojego państwa, jeżeli ochrona jest jedynie możliwa z pomocą oddziałów międzynarodowych. Utrata statusu uchodźcy wymaga, żeby uchodźcy nie zagrażała poważna krzywda w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2004/83. Stosując klauzulę utraty statusu uchodźcy z dyrektywy 2004/83, właściwe władze muszą uwzględnić sytuację pod względem bezpieczeństwa i ogólne warunki życiowe.

2. Ocena

42. Głównym celem dyrektywy 2004/83 jest zapewnienie, aby państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria dla identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony i aby we wszystkich państwach członkowskich był dostępny minimalny poziom świadczeń dla takich osób[15]. W ramach realizacji powyższego celu dyrektywa 2004/83 uwzględnia fundamentalne prawa i przestrzega zasad uznanych w szczególności przez Kartę fundamentalnych praw Unii Europejskiej. Ponadto dyrektywa 2004/83 w szczególności pragnie zapewnić pełne poszanowanie dla ludzkiej godności i prawo do azylu między innymi dla wnoszących o azyl[16].

43. Ponadto z motywu 3 preambuły dyrektywy 2004/83, uwag sądu krajowego w jego wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a także z uwag stron postępowania przez Trybunałem jasno wynika, że wykładni dyrektywy należy dokonywać w świetle konwencji genewskiej. Wspomniany motyw stanowi, że konwencja Genewska stanowi „fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców". W związku z tym, że treść art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 stanowi lustrzane odbicie treści art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej w sprawie utraty statusu uchodźcy[17], sam tekst konwencji jest słabym przewodnikiem. Moim zdaniem kwestię utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 należy zatem interpretować w świetle systematyki i celu tej dyrektywy jako całości, przestrzegając jednocześnie treści art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej.

15 — Zobacz motyw 6 dyrektywy 2004/83.

16 — Zobacz motyw 10 dyrektywy 2004/83.

17 — Istnieje wiele rozbieżności pomiędzy art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 i art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej. Po pierwsze, zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83, przy rozważaniu utraty statusu uchodźcy zgodnie między innymi z art. 11 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy, państwa członkowskie wezmą pod uwagę to, czy zmiany okoliczności, w związku z którymi uchodźca został uznany za uchodźcę, „mają charakter na tyle *znaczący i długotrwały*, iż obawy uchodźcy o bycie prześladowanym nie mogą być dłużej uznawane za uzasadnione" (wyróżnienie moje). Wymóg ten nie został wyraźnie zawarty w art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej. Po drugie art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej zawiera warunek, który sąd krajowy konkretnie wykluczył z zakresu zawisłych przed nim spraw – warunek, zgodnie z którym uchodźca może powołać się na istotne względy wynikające z poprzedniego prześladowania celem odmowy skorzystania z ochrony państwa, którego jest on obywatelem. Warunek ten nie został wyraźnie przewidziany dyrektywą 2004/83. Niemniej jednak najbardziej znaczącą różnicę pomiędzy tymi tekstami nieograniczoną do utraty statusu uchodźcy stanowi fakt, że dyrektywa 2004/83 tworzy drugi filar międzynarodowej ochrony, a mianowicie ochrony uzupełniającej, do której nie ma odniesienia w konwencji genewskiej.

44. Zwracam uwagę, że sąd krajowy we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazał, iż zgodnie z prawem niemieckim uchodźca, po upływie określonego okresu czasu może utrzymać zezwolenie na pobyt, czyli de facto powrót do państwa, którego jest obywatelem, w przypadku utraty statusu uchodźcy może nie być od niego wymagany. Moim zdaniem wspomniana praktyka krajowa nie wpływa ani nie zmienia minimalnych kryteriów wymaganych dla utraty statusu uchodźcy ustanowionych w dyrektywie 2004/83. Państwo członkowskie może oczywiście stosować wyższe standardy, bardziej korzystne dla uchodźców, pod warunkiem że standardy te są zgodne z dyrektywą 2004/83[18].

45. Pomimo że obawa uchodźcy przed prześladowaniem w państwie pochodzenia jest uzasadniona, z art. 11 dyrektywy 2004/83 wyraźnie wynika, że status uchodźcy nie jest zasadniczo statusem trwałym i że obywatel państwa trzeciego może przestać być uchodźcą w określonych okolicznościach. Ponadto art. 11 ust. 1 lit. e) i f) dyrektywy 2004/83 zezwala na utratę statusu uchodźcy niezależnie od woli konkretnego uchodźcy[19]. Jednakże, mając na uwadze fakt, że utrata statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 może w pewnych okolicznościach wymagać, żeby osoba, która obawiała się lub rzeczywiście była prześladowana w swoim państwie pochodzenia, powróciła wbrew swojej woli do państwa, którego jest obywatelem, wykładni tego przepisu należy dokonywać ostrożnie z pełnym poszanowaniem ludzkiej godności[20].

46. Z treści art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wyraźnie wynika, że przepis ten nakłada dwa warunki, które są silnie ze sobą związane i które należy zbadać łącznie celem utraty statusu uchodźcy. I tak należy ustalić, że ustały okoliczności, w związku z którymi uchodźca został za takiego uznany, i że państwo, którego uchodźca jest obywatelem, jest zarówno w stanie zapewnić ochronę danemu uchodźcy, jak i wyraża wolę takiego zapewnienia.

47. Wszystkie wersje językowe art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wymagają, jako warunek wstępny utraty statusu, żeby uchodźca był w stanie skorzystać z ochrony

18 — Zobacz art. 3 dyrektywy 2004/83 zatytułowany „Bardziej korzystne przepisy".

19 — Zobacz na zasadzie kontrastu art. 11 ust. 1 lit. a), b), d) dyrektywy 2004/83, które wyraźnie stosują słowo „dobrowolnie".

20 — Zdaje się, że istnieje względnie mała praktyka krajowa dotycząca stosowania klauzuli utraty statusu uchodźcy zawartej w art. 1 C pkt 5 konwencji genewskiej. Moim zdaniem niechęć do stosowania przez państwa będące stronami konwencji genewskiej tej klauzuli utraty statusu uchodźcy z art. 1 C pkt 5 tej dyrektywy uzasadnia zalecane przeze mnie ostrożne podejście w stosowaniu art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83.

państwa, którego jest obywatelem[21]. Jeżeli w celu utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wystarczyłoby stwierdzenie, że ustały okoliczności, w związku z którymi dana osoba została uznana za uchodźcę, wówczas sformułowanie „nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem" zawarte w tym przepisie nie miałoby znaczenia[22].

48. W konsekwencji, wprawdzie zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 jest w istocie konieczne, żeby obawa uchodźcy przed prześladowaniem nie była dłużej uzasadniona na tej podstawie, która doprowadziła do przyznania mu statusu uchodźcy, to jest to moim zdaniem niepełna analiza i nie wystarcza w celu utraty statusu uchodźcy. Utrata statusu uchodźcy zakłada bowiem zmianę okoliczności w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, pozwalającą uchodźcy na de facto skorzystanie z ochrony tego państwa[23].

49. Kwestia możliwości uzyskania ochrony w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, wymaga oceny charakteru i zasięgu ochrony, która musi być możliwa do uzyskania dla uchodźcy. W tym względzie art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 stanowi, że „ochrona" jest generalnie zapewniona, kiedy między innymi państwo podejmuje racjonalne działania mające na celu zapobieżenie „prześladowaniom lub wyrządzaniu poważnej krzywdy". Nasuwa się zatem pytanie, czy termin „ochrona" zawarty w art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 ogranicza się do ochrony przed prześladowaniem, czy obejmuje także ochronę przed „wyrządzeniem poważnej krzywdy", pojęcie, które wchodzi w skład definicji „osoby kwalifikującej się do ochrony uzupełniającej" zgodnie z art. 2 lit. e) tej dyrektywy.

21 — Należy zauważyć, że art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 stanowi, że obywatel państwa trzeciego przestaje być uchodźcą, jeśli „z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę, *nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem*" (wyróżnienie moje). Moim zdaniem warunek wstępny, żeby dana osoba nie mogła dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem, wymaga, żeby ochrona tego państwa była rzeczywiście możliwa do uzyskania i żeby uchodźca był w stanie z niej skorzystać.

22 — Zobacz przykładowo sformułowania: „ако той не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има" w bułgarskiej wersji językowej; „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti" w czeskiej wersji językowej; „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt" w niemieckiej wersji językowej; „s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité" we francuskiej wersji językkowej; „non possa più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza" we włoskiej wersji językowej; „nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem" w polskiej wersji językowej; „Não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade" w portugalskiej wersji językowej; „nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărui cetățean este" w rumuńskiej wersji językowej i „nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má" w słowackiej wersji językowej.

23 — Zobacz art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83, który konkretnie odnosi się do indywidualnej możliwości uzyskania ochrony państwa.

50. Prawidłowa wykładnia przepisów dyrektywy 2004/83 dotyczących statusu uchodźcy, w tym utraty tego statusu zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wymaga odpowiedniego zrozumienia terminu „uchodźca", zdefiniowanego w art. 2 lit. c) dyrektywy. Moim zdaniem istnieje związek pomiędzy przesłankami prawnymi przyznania statusu uchodźcy a przesłankami, które należy spełnić celem utraty tego statusu.

51. Moim zdaniem dyrektywa 2004/83 wyraźnie odróżnia uchodźców od osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej. Wynika to między innymi z definicji zawartych w art. 2 lit. c) i e) tej dyrektywy, inne przesłanki należy spełnić celem zakwalifikowania się do statusu uchodźcy i odpowiednio ochrony uzupełniającej zgodnie między innymi z rozdziałami odpowiednio III i V tej dyrektywy, poza tym inna ochrona przyznawana jest uchodźcom a inna osobom kwalifikującym się do ochrony uzupełniającej zgodnie z rozdziałem VII tej dyrektywy. I tak ocena, czy dana osoba napotyka rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w państwie, którego jest obywatelem, nie wchodzi w zakres kryteriów prawnych stosowanych w celu przyznania statusu uchodźcy zgodnie z art. 13 ani utraty tego statusu zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy. Przyjęcie innego rozwiązania prowadziłoby do niedopuszczalnego wypaczenia definicji „uchodźcy" i „osoby kwalifikującej się do ochrony uzupełniającej" z odpowiednio art. 2 lit. c) i e) dyrektywy 2004/83 łącznie z całą systematyką tej dyrektywy, która opiera się na dwóch odrębnych filarach ochrony międzynarodowej[24].

52. Jednakże fakt, że uchodźca traci swój status, nie wyklucza możliwości, że może on napotkać w państwie, którego jest obywatelem, rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy zdefiniowanej w art. 15 dyrektywy 2004/83. W takich okolicznościach dawnemu uchodźcy należy dać uczciwą szansę złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej. I tak, jeżeli władze krajowe państwa członkowskiego ustalą, że dana osoba utraciła status uchodźcy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, należy wówczas podjąć wszystkie niezbędne działania celem zapewnienia, że dana osoba może skutecznie złożyć wniosek o przyznanie ochrony

24 — Dwufilarowy system ochrony międzynarodowej przewidziany w dyrektywie 2004/83 jest moim zdaniem narażony na krytykę, jako że może de facto podważyć lub osłabić status uchodźcy. Od daty wejścia w życie dyrektywy 2004/83 państwa członkowskie mogą zdecydować się na przyznanie ochrony uzupełniającej podmiotom, którym gdyby brakowało tego typu ochrony, przyznany zostałby status uchodźcy. Zobacz w szczególności art. 15 lit. b) i c) dyrektywy 2004/83 dotyczący poważnej krzywdy, w których akty prześladowania mogą pokryć się w znacznej mierze z opisem z art. 9 tej dyrektywy. Pomimo możliwej krytyki w tym względzie nie można zaprzeczyć istnieniu dwufilarowego systemu ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2004/83.

uzupełniającej[25] i że jej prawa proceduralne w tym względzie będą w pełni respektowane. Ponadto status ochrony uzupełniającej należy przyznawać zgodnie z art. 18 dyrektywy 2004/83, w przypadku gdy dana osoba kwalifikuje się do przyznania tej ochrony zgodnie z rozdziałami II i V tej dyrektywy.

53. Podczas gdy nie budzi wątpliwości, że utrata statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 nie wymaga, żeby uchodźca był chroniony przed ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, którego jest obywatelem, to art. 11 ust. 1 lit. e) i art. 7 ust. 2 tej dyrektywy jednoznacznie wymagają, żeby ochrona przed prześladowaniem była możliwa do uzyskania w tym państwie poprzez podejmowane przez to państwo „racjonalne działania" celem zapobieżenia prześladowaniom. Powyższe warunki wymagają obecności podmiotu zapewniającego ochronę, który zarówno wyraża wolę, jak też jest w stanie zapewnić taką ochronę. W tym względzie zwracam uwagę, że wymóg ochrony nałożony art. 11 ust. 1 lit. e) i art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 nie jest abstrakcyjny, ale raczej konkretny, wyraźny oraz obiektywny. W związku z wymogiem podjęcia pozytywnego i konkretnego działania celem zapewnienia ochrony – w przypadku gdy brak jest podmiotu zapewniającego taką ochronę, nie można uznać, że ochrona przed prześladowaniem istnieje[26]. Ponadto moim zdaniem nie można przyjąć, że podmiot zapewniający ochronę podjął racjonalne działania celem zapobieżenia prześladowaniu, jeżeli w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, podmioty dopuszczające się prześladowań w rozumieniu definicji z art. 6 dyrektywy 2004/83, do których w szczególnych okolicznościach należą podmioty niepaństwowe, zagrażają[27] lub dopuszczają się aktów prześladowania w tym państwie, szerząc terror wśród ludności cywilnej lub jej części.

54. Zbadanie poziomu ochrony przed prześladowaniem możliwej do uzyskania w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, staje się zatem niezbędne w celu stwierdzenia utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. W tym kontekście podmiot zapewniający ochronę jest zobowiązany zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 do podjęcia racjonalnych działań mających na celu zapobieżenie prześladowaniu „poprzez zapewnienie sprawnego systemu prawnego w zakresie wykrywania, oskarżania i karania działań stanowiących

25 — Wedle jej woli.

26 — Zobacz część pierwszą pytania drugiego.

27 — Przedmiotowe zagrożenie musi być z natury swej poważne lub ciężkie, wywołując w ten sposób wśród ludności cywilnej przekonanie, że akty prześladowania zostaną rzeczywiście dokonane.

prześladowania”[28]. Te istotne, konkretne warunki zakładają obecność podmiotu zapewniającego ochronę, który posiada władzę, strukturę organizacyjną oraz środki między innymi w celu utrzymania minimalnego poziomu porządku i prawa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem. Podmiot zapewniający ochronę powinien zatem obiektywnie dysponować zdolnościami oraz wolą zapobiegania aktom prześladowania zgodnie z ich definicją zawartą w art. 9 dyrektywy 2004/83.

55. Należy ponadto zauważyć, że art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 w odniesieniu do badania utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) nakłada na państwa członkowskie obowiązek uwzględnienia, czy zmiana okoliczności, w związku z którymi dana osoba została uznana za uchodźcę, jest znacząca i długotrwała. Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 moim zdaniem ma zapewnić, żeby decyzje w przedmiocie utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) nie były wydawane w nierozważny sposób bez przeprowadzenia dogłębnej analizy sytuacji panującej w państwie pochodzenia uchodźcy w czasie przyznania mu statusu oraz ogólnej sytuacji[29] panującej obecnie i sytuacji, która będzie najprawdopodobniej miała miejsce w przyszłości w tym państwie, a także bez przeprowadzenia analizy indywidualnej sytuacji uchodźcy. Uważam, że cel art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83 polega na zapewnieniu, żeby osoby, które nabyły status uchodźcy w oparciu o uzasadnioną obawę przed prześladowaniem, nie znalazły się w sytuacji, w której stracą one wbrew swojej woli ten status zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy, a państwo ich pochodzenia nie zagwarantuje im żadnego innego stabilnego i trwałego rozwiązania zapewniającego brak prześladowań.

56. Podczas gdy nie jest możliwe przewidzenie wszystkich ewentualności, uważam, że zważywszy na to, jak wielki wpływ utrata statusu zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy

28 — Ochrona nie musi być absolutna, gdyż jest to nie do uzyskania w żadnym społeczeństwie.

29 — Być może z punktu widzenia chronologicznego dla spraw zawisłych przed sądem krajowym nie ma to znaczenia, jednak art. 38 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2005/85 wymaga od państw członkowskich, żeby zapewniły między innymi, że w ramach postępowania w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy „właściwy organ mógł otrzymywać precyzyjne i aktualne informacje z różnych źródeł, takich jak, w stosownych przypadkach, informacje z UNHCR, odnośnie do *ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia danych osób*” (wyróżnienie moje). Omawiane postępowania w sprawie cofnięcia statusu odnoszą się do jego utraty zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. Zobacz motyw 26 preambuły dyrektywy 2005/85, który stanowi, że „konsultacje z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców mogą stanowić cenne wskazówki dla państw członkowskich podczas określania statusu uchodźcy zgodnie z artykułem 1 konwencji genewskiej”.

2004/83 może wywrzeć na uchodźcę, może on utracić swój status jedynie gdy można rozsądnie założyć, iż trwałe rozwiązanie gwarantujące brak prześladowań jest dostępne dla niego w państwie, którego jest on obywatelem.

57. Jeżeli sytuacja w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, jest nieustabilizowana lub nieprzewidywalna albo jeżeli poważnie łamane są tam podstawowe prawa człowieka, co mogłoby skłonić daną osobę do złożenia ponownego wniosku o status uchodźcy, to wtedy takiej zmiany okoliczności nie można moim zdaniem uznać za znaczącą i długotrwałą, a poziom ochrony wymagany art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 jest wyraźnie niemożliwy do uzyskania lub nieskuteczny[30].

58. Co się tyczy pytania, z którym zwrócił się sąd krajowy w przedmiocie tego, czy zapewnienie ochrony jedynie przy pomocy oddziałów międzynarodowych wystarcza[31], należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83 ochrona może być zapewniona przez państwo, partie lub organizacje, w tym organizacje międzynarodowe[32], kontrolujące państwo lub znaczącą część jego terytorium. Z tego wynika, że podmiot inny niż państwo może zapewniać ochronę[33], pod warunkiem że sprawowany jest odpowiedni poziom kontroli nad państwem i że obiektywny standard ochrony wymagany art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83 jest osiągnięty. W moim przekonaniu zwrócenie się przez państwo o pomoc oddziałów międzynarodowych można uznać za racjonalne działanie mające na celu zapobieżenie prześladowaniom w państwie, którego uchodźca jest obywatelem. Jednakże, aby zachować zgodność z art. 7 dyrektywy 2004/83, państwo moim zdaniem może polegać jedynie na pomocy oddziałów międzynarodowych, pod warunkiem że oddziały te działają na podstawie mandatu wspólnoty międzynarodowej na przykład pod auspicjami Narodów Zjednoczonych.

59. Nie można zatem wykluczyć, że podmiot zapewniający ochronę zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/83 działa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem pomimo

30 — Fakty badane przez sąd krajowy celem ustalenia, czy kryteria prawne zmian okoliczności i możliwości uzyskania ochrony zostały spełnione, w pewnych okolicznościach w dużym stopniu się pokrywają. I tak obecność podmiotu zapewniającego ochronę, który posiada władzę, strukturę organizacyjną oraz środki między innymi w celu utrzymania minimalnego poziomu prawa i porządku w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, może, ale nie musi stanowić dowód znaczącej i długotrwałej zmiany tych okoliczności.

31 — Zobacz część pierwszą pytania drugiego.

32 — Nie tylko organizacje międzynarodowe.

33 — Samodzielnie albo razem z państwem.

faktu, że ochrona może zostać zapewniona przez państwo jedynie przy pomocy oddziałów międzynarodowych. Istnienie podmiotu zapewniającego ochronę, możliwość jej uzyskania a także skuteczność i trwałość ochrony zapewnianej przez ten podmiot w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, stanowią kwestie faktyczne, których oceny powinien dokonać sąd krajowy w świetle powyższych rozważań.

60. W odniesieniu do części drugiej pytania drugiego w moim przekonaniu sąd krajowy dąży do ustalenia, czy uchodźca może utracić swój status zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, w przypadku gdy w państwie, którego jest on obywatelem w danym czasie zagraża mu raczej poważna krzywda zgodnie z definicją z art. 15 dyrektywy 2004/83, nie zaś prześladowanie. Moim zdaniem kwalifikacja danej osoby do statusu ochrony uzupełniającej nie wchodzi w zakres przesłanek prawnych utraty statusu uchodźcy[34].

61. W części trzeciej pytania drugiego sąd krajowy zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy utrata statusu uchodźcy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wymaga, żeby w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, sytuacja pod względem bezpieczeństwa była stabilna, a ogólne warunki życiowe zapewniały minimum egzystencjalne.

62. Stabilność sytuacji pod względem bezpieczeństwa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, należy oceniać jako nierozłączną część możliwości uzyskania ochrony przed prześladowaniem wymaganej art. 7 ust. 2 i art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83. I tak musi istnieć podmiot zapewniający ochronę, który posiada władzę, strukturę organizacyjną oraz środki między innymi w celu utrzymania minimalnego poziomu prawa i porządku w państwie, którego uchodźca jest obywatelem. Sytuacja pod względem bezpieczeństwa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, powinna moim zdaniem być taka, żeby w najbliższej przyszłości uchodźca nie znalazł się w sytuacji, w której mógłby kwalifikować się do statusu uchodźcy.

63. W odniesieniu do ogólnych warunków życiowych i gwarancji minimum egzystencjalnego w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, na wstępie należy podkreślić, że dyrektywa 2004/83 nie przyznaje statusu uchodźcy ani statusu ochrony uzupełniającej

34 — Zobacz pkt 46–48 powyżej.

migrantom ekonomicznym. Ponadto osoby potrzebujące charytatywnego lub humanitarnego wsparcia inne od osób kwalifikujących się do ochrony międzynarodowej[35] nie wchodzą w zakres dyrektywy 2004/83. Kwestia ogólnych warunków życiowych i gwarancji minimum egzystencjalnego w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, moim zdaniem oraz zdaniem przedstawionym przez Komisję w swoich uwagach nie stanowi niezależnego, istotnego kryterium oceny utraty statusu zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, aczkolwiek należy je uwzględnić w ramach oceny, czy zmianę okoliczności można uznać za znaczącą i długotrwałą w rozumieniu art. 11 ust. 2 tej dyrektywy[36]. Warto zauważyć, że w związku z tym, iż art. 7 i art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 wymaga, ażeby minimum ochrony możliwe było do uzyskania w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, jest co najmniej wątpliwe, czy dane państwo będzie dysponowało strukturą organizacyjną i środkami[37] w celu zapewnienia takiej ochrony, jeżeli nie jest w stanie zagwarantować minimum egzystencjalnego swoim obywatelom.

64. Moim zdaniem gwarancja minimum egzystencjalnego w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, i waga tej gwarancji w kontekście utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83 stanowią kwestie podlegające ustaleniu przez sąd krajowy w świetle powyższych rozważań.

B — *Pytanie trzecie*

1. Główne argumenty stron

65. Skarżący w sprawie C-175/08 twierdzi, że w przypadku gdy ustały początkowe powody prześladowania, ale pojawiły się nowe, należy zastosować złagodzenie ciężaru dowodowego zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83, jako że przepis ten nie robi żadnego rozróżnienia w oparciu o czas, w którym

35 — Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. a) dyrektywy 2004/83. Zobacz motyw 9 dyrektywy 2004/83.

36 — Zobacz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83.

37 — Zobacz pkt 49 powyżej.

wcześniejsze prześladowania miały miejsce. Przenosząc ciężar dowodu na państwo członkowskie, do którego należy wykazanie, że dana osoba nie kwalifikuje się dłużej na status uchodźcy, art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83 wymaga spełnienia bardziej rygorystycznych przesłanek w celu cofnięcia statusu uchodźcy od tych, które mają zastosowanie w przypadku nieziszczonej obawy przed prześladowaniem. Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83 uzupełnia art. 4 ust. 4 tej dyrektywy. Skarżący w sprawach C-176/08 i C-179/08 twierdzą, że kryterium prawdopodobieństwa w postępowaniu w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy nie jest takie samo jak w postępowaniu w sprawie nadania tego statusu. W trakcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy przesłanki przyznania tego statusu należy rozpatrywać całościowo. W tych ramach należy stosować art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83. W trakcie postępowania w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy nowe okoliczności uzasadniające prześladowanie należy jednak oceniać zgodnie z przesłankami art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, a mianowicie, pod względem możliwości racjonalnego oczekiwania powrotu danej osoby do jej państwa pochodzenia oraz ustania okoliczności, w związku z którymi została ona uznana za uchodźcę. Również w tym kontekście art. 4 dyrektywy 2004/83 ma zastosowanie do przypadków, w których wnioskodawca był już prześladowany lub wystawiony na bezpośrednie zagrożenie prześladowania. Artykuł 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83 nie stanowi zasady szczególnej wypierającej art. 4 tej dyrektywy. Skarżący w sprawie C-178/08 twierdzą, że w przypadku ustania początkowych powodów prześladowania ciężar dowodowy spoczywa na państwie członkowskim, które przyznało uchodźcy jego status i które musi wykazać, że uchodźca także z innych powodów nie musi obawiać się prześladowania zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Mające zastosowanie kryterium prawdopodobieństwa jest takie samo jak kryterium wymagane celem odmowy nadania statusu uchodźcy, co oznacza, że muszą istnieć istotne powody, żeby uznać, iż osoba zainteresowana nie jest narażona na ryzyko nowego prześladowania.

66. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, w przypadku gdy ustały okoliczności, na podstawie których dana osoba została uznana za uchodźcę, nowe i innego rodzaju okoliczności uzasadniające obawę przed prześladowaniem należy poddać ocenie na podstawie kryterium prawdopodobieństwa, które znajduje zastosowanie w przypadku przyznania statusu uchodźcy. Ponadto wspomnianych nowych i innych okoliczności nie należy oceniać z uwzględnieniem złagodzenia ciężaru dowodowego na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83. Republika Włoska twierdzi między innymi, że ewentualne nowe i innego rodzaju okoliczności uzasadniające obawę przed prześladowaniem należy oceniać na podstawie kryterium „rzeczywistego ryzyka" i że złagodzenie ciężaru dowodowego zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 nie ogranicza się do przypadków, w których istnieje związek pomiędzy nowymi okolicznościami a okolicznościami, które uzasadniały przyznanie statusu uchodźcy. Zdaniem Republiki Cypryjskiej, w przypadku gdy ustały okoliczności, w związku z którymi uchodźca został za takiego uznany, wówczas nowe lub innego rodzaju okoliczności należy oceniać w oparciu o rozdziały II i III dyrektywy

2004/83. Wymaga to, żeby nowy wniosek był badany w dobrej wierze, nie zwalniając wnioskodawcy ze spoczywającego na nim ciężaru dowodowego, z wyjątkiem domniemania z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83, które ma zastosowanie w każdym razie. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że w przypadku gdy ustały okoliczności, w związku z którymi danej osobie przyznany został status uchodźcy, przedstawiono natomiast nowe lub innego rodzaju okoliczności dające podstawy dla uzasadnionej obawy przed prześladowaniem – w takim przypadku wnioskodawca powinien jak najszybciej przedstawić wszystkie wymagane elementy celem uzasadnienia wniosku o ochronę międzynarodową zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy.

nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem. Utrata statusu uchodźcy podlega zatem ocenie w oparciu o inne kryteria od kryteriów stosowanych celem nadania statusu uchodźcy. Komisja uważa, że art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83, który łagodzi ciężar dowodowy na korzyść wnioskodawcy, w ramach nadawania statusu uchodźcy nie ma zastosowania do cofnięcia tego statusu, gdyż wtedy ciężar dowodu spoczywa na właściwych władzach.

2. Ocena

67. Komisja twierdzi, że art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83 zawiera istotne zasady dotyczące postępowania w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83 i bez uszczerbku dla obowiązku spoczywającego na uchodźcy wynikającego z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy wskazania wszystkich istotnych informacji dotyczących stanu faktycznego i innych elementów będących w jego dyspozycji, państwo członkowskie, które przyznało status uchodźcy, jest zobowiązane do udowodnienia w każdym przypadku, że zainteresowana osoba przestała być lub nigdy nie była uchodźcą. Dane państwo musi zatem udowodnić, że uchodźca

68. W pytaniu trzecim sąd krajowy zwraca się o wskazówki w przedmiocie sposobu oceny nowych, innego rodzaju okoliczności uzasadniających prześladowanie, w przypadku gdy ustały wcześniejsze okoliczności, na podstawie których osobie zainteresowanej został przyznany status uchodźcy.

69. W celu udzielenia sądowi krajowemu przydatnej odpowiedzi należy wyjaśnić, czym są ww. nowe, innego rodzaju okoliczności.

70. Moim zdaniem użyte przez sąd krajowy sformułowanie „nowe, innego rodzaju okoliczności uzasadniające prześladowanie" odnoszą się do zupełnie nowych okoliczności, które nie mają nawet częściowego związku z wcześniejszymi okolicznościami, na podstawie których zainteresowanej osobie przyznany został status uchodźcy.

71. W przypadku gdy okoliczności, w związku z którymi danej osobie przyznany został status uchodźcy, w pewnym zakresie uległy zmianie, ale niektóre elementy choćby częściowo powiązane dalej istnieją, wówczas taka zmiana okoliczności nie może być znacząca i długotrwała, czego wymaga art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/83.

72. Ponadto, jeżeli w postępowaniu w sprawie utraty statusu uchodźcy pomimo faktu, że okoliczności, na podstawie których danej osobie przyznany został status uchodźcy, w pewnym zakresie uległy zmianie, ale niektóre elementy choćby częściowo powiązane z tymi okolicznościami dalej istnieją, rozpatrywane państwo członkowskie musi wykazać zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/83, że uchodźca nie ma uzasadnionej obawy przed prześladowaniem na podstawie tych powiązanych elementów.

73. W przypadku gdy uchodźca opiera się na zupełnie nowych, innego rodzaju okolicznościach uzasadniających prześladowanie, moim zdaniem stanowi to nowy wniosek o przyznanie statusu uchodźcy i wówczas należy dokonać oceny wspomnianych okoliczności celem ustalenia, czy dana osoba posiada uzasadnioną obawę przed prześladowaniem zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Mające zastosowanie kryterium prawdopodobieństwa jest takie samo jak kryterium prawdopodobieństwa stosowane w odniesieniu do przyznania statusu uchodźcy zgodnie z art. 13 dyrektywy 2004/83.

74. Fakt, że danej osobie przyznany został w przeszłości status uchodźcy z uwagi na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w oparciu o zupełnie inne okoliczności, nie stanowi moim zdaniem istotnego wskazania w rozumieniu art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 na istnienie w obecnej chwili uzasadnionej obawy przed prześladowaniem.

75. Złagodzenie zasad przeprowadzania oceny, o czym mowa w art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83, wymaga moim zdaniem choćby częściowego związku pomiędzy prześladowaniem z przeszłości lub bezpośrednim zagrożeniem takim prześladowaniem a nowymi, innego rodzaju okolicznościami uzasadniającymi prześladowanie.

76. Do sądu krajowego należy między innymi zbadanie, czy omawiane okoliczności są nowe lub powiązane z okolicznościami, na podstawie których zainteresowanej osobie przyznany został status uchodźcy.

VII — Wnioski

77. Według mnie na pytania przedstawione w niniejszej sprawie należy zatem udzielić następujących odpowiedzi:

1) Wykładni art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 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 osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony należy dokonywać między innymi w świetle definicji „uchodźcy" zawartej w art. 2 lit. c) tej dyrektywy. Należy zatem stwierdzić zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, że ustały okoliczności, w związku z którymi uchodźcy został przyznany jego status i że państwo, którego uchodźca jest obywatelem, jest zarówno w stanie zapewnić ochronę danemu uchodźcy, jak i wyraża wolę takiego zapewnienia. Uchodźca może utracić swój status, jeżeli trwałe rozwiązanie gwarantujące brak prześladowań jest możliwe do uzyskania w państwie, którego jest on obywatelem. Ochrona gwarantowana przez państwo, którego uchodźca jest obywatelem, odpowiada wymogom art. 7 dyrektywy 2004/83, jeżeli istnieje w nim podmiot zapewniający ochronę, który podejmuje racjonalne działania w celu zapobieżenia prześladowaniom między innymi poprzez zapewnienie sprawnego systemu prawnego w zakresie wykrywania, oskarżania i karania działań stanowiących prześladowania. W przypadku gdy ochrona przed prześladowaniem może być zapewniona jedynie z pomocą oddziałów międzynarodowych, skorzystanie z tej pomocy można uznać za racjonalne działanie podjęte celem

zapobieżenia prześladowaniom zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/83, pod warunkiem że wspomniane oddziały działają na podstawie mandatu wspólnoty międzynarodowej.

2) Kwalifikacja danej osoby w ramach statusu ochrony uzupełniającej nie wchodzi w zakres przesłanek prawnych utraty statusu uchodźcy. Jednakże, jeżeli władze krajowe ustalą, że uchodźca traci swój status zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83, wówczas należy podjąć wszystkie niezbędne działania celem zapewnienia, żeby dana osoba mogła skutecznie złożyć wniosek o przyznanie ochrony uzupełniającej i żeby jej prawa proceduralne w tym względzie były w pełni respektowane.

3) Sytuacja pod względem bezpieczeństwa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, powinna być taka, żeby w najbliższej przyszłości nie znalazł się on w warunkach, w których mógłby kwalifikować się do statusu uchodźcy. Sąd krajowy dokonuje oceny stabilności sytuacji pod względem bezpieczeństwa w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, jako nierozłącznej części możliwości uzyskania ochrony przed prześladowaniem wymaganej art. 7 ust. 2 i art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83.

4) Zagwarantowania minimum egzystencjalnego w państwie, którego uchodźca jest obywatelem, nie należy stosować jako niezależnego, istotnego kryterium oceny utraty statusu uchodźcy zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83,

aczkolwiek należy je uwzględnić w ramach oceny, czy zmianę okoliczności można uznać za znaczącą i długotrwałą w rozumieniu art. 11 ust. 2 tej dyrektywy i czy uchodźca może skorzystać z ochrony w państwie, którego jest on obywatelem.

5) W sytuacji gdy ustały wcześniejsze okoliczności, na podstawie których zainteresowanej osobie przyznany został status uchodźcy, oceny zupełnie nowych, innego rodzaju okoliczności uzasadniających prześladowanie zgodnie z art. 9 dyrektywy 2004/83 należy dokonywać na podstawie kryterium prawdopodobieństwa mającego zastosowanie w ramach przyznawania statusu uchodźcy zgodnie z art. 13 tej dyrektywy, natomiast art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 nie znajduje w tym względzie zastosowania.