Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 31 maja 2016 r.[1]

Sprawa C-573/14

**Commissaire général aux réfugiés et aux apatridesprzeciwko
Mostafie Lounaniemu
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Azyl — Minimalne normy dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców — Dyrektywa 2004/83/WE — Artykuł 12 ust. 2 lit. c) — Przesłanki wyłączające możliwości uzyskania statusu uchodźcy — Pojęcie „działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" — Znaczenie podżegania lub brania udziału dla celów art. 12 ust. 3 — Decyzja ramowa 2002/475/WSiSW — Artykuły 1 i 2 — Uzależnienie wyłączenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy od skazania za przestępstwa terrorystyczne — Ocena uzasadnienia wyłączenia

1. W niniejszej sprawie Conseil d'État (rada stanu, Belgia) zmierza do uzyskania wytycznych w przedmiocie wykładni przesłanek, w oparciu o które państwa członkowskie mogą wyłączyć możliwość uzyskania przez daną osobę statusu uchodźcy na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji[2]. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy (a jeżeli tak, to w jakim wymiarze) zakres przepisów regulujących wyłączenie możliwości uzyskania statusu uchodźcy określonych w tej dyrektywie opiera się na decyzji ramowej 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu[3]. Czy w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy jest czołowym członkiem grupy terrorystycznej, konieczne jest, aby osoba ta została skazana za popełnienie przestępstwa z art. 1 decyzji ramowej, aby uznać, że doszło do spełnienia przesłanek wyłączających możliwość uzyskania statusu uchodźcy na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikacji? Czy fakt skazania za udział w organizacji terrorystycznej automatycznie przekreśla możliwość uzyskania przez daną osobę statusu uchodźcy? Jeżeli nie, jakie kryteria powinny stosować właściwe władze krajowe przy dokonywaniu oceny, czy tego rodzaju wyłączenie ma zastosowanie w odniesieniu do tej osoby? Aby udzielić odpowiedzi na te pytania, należy ustalić, w jaki sposób zapewnić równowagę między działaniami państw członkowskich podejmowanymi w reakcji na akty terrorystyczne a ciążącym na nich wymogiem stosowania przepisów prawa Unii, które odzwierciedlają normy prawa międzynarodowego służące ochronie statusu uchodźcy.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa 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 os[ób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96, zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikacji"). Dyrektywa ta została uchylona i zastąpiona w wersji przekształconej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 337, s. 9). Brzmienie odpowiednich przepisów nie uległo istotnym zmianom.

3 — Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2002, L 164, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 18, zwana dalej „decyzją ramową"). Decyzję tę zmieniono decyzją ramową Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. (Dz.U. 2008, L 330, s. 21). Decyzja ramowa ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, które skorzystało z przysługującego mu na gruncie art. 10 ust. 4 protokołu nr 36 dołączonego do traktatów prawa notyfikowania Radzie, że decyzja ta stanowi akt, w odniesieniu do którego państwo to nie uznaje uprawnień instytucji.

Prawo międzynarodowe

Karta Narodów Zjednoczonych

2. W preambule Karty Narodów Zjednoczonych[4] wskazano niektóre cele państw sygnatariuszy. W rozdziale I wyszczególniono cele i zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zasady te odnoszą się do utrzymywania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, i stosowania w tym celu skutecznych środków dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia aktów agresji i innych naruszeń pokoju, a także do stosowania odpowiednich środków dla wzmocnienia powszechnego pokoju (art. 1). Ponadto członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych muszą okazywać jej wszelką pomoc w każdej akcji podjętej zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (art. 2).

Rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych

3. W następstwie ataków terrorystycznych dokonanych w dniu 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, Waszyngtonie i Pensylwanii Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła w dniu 28 września 2001 r. rezolucję 1373 (2001) na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Preambuła tej rezolucji potwierdza „konieczność zwalczania wszelkimi środkami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, zagrożeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spowodowanych przez akty terrorystyczne". Zgodnie z pkt 5 tej rezolucji uznaje się, że „akty, metody i praktyki terrorystyczne są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz […] finansowanie i organizowanie aktów terrorystycznych lub świadome podżeganie do takich aktów są również sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z kolejnych rezolucji poniżej].

4. W dniu 12 listopada 2001 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1377 (2001), w której „podkreśla, że akty międzynarodowego terroryzmu są sprzeczne z celami i zasadami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz że finansowanie, planowanie i przygotowywanie aktów międzynarodowego terroryzmu, podobnie jak wszelkie inne formy wspierania go są również sprzeczne z celami i zasadami w [niej] zawartymi".

5. W dniu 14 września 2005 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 1624 (2005), w której potwierdza konieczność zwalczania terroryzmu we wszelkich jego formach, podkreślając przy tym, że państwa muszą zapewnić, aby wszelkie środki podejmowane w celu zwalczania terroryzmu były zgodne ze wszystkimi obowiązkami, jakie na nich spoczywają w świetle prawa międzynarodowego; środki tego rodzaju powinny być podejmowane zgodnie z, między innymi, prawem uchodźczym i humanitarnym.

6. W dniu 24 września 2014 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję 2178 (2014). Wzywa w niej państwa zgodnie z prawem międzynarodowym i międzynarodowym prawem uchodźczym, między innymi, do zapewnienia, aby status uchodźcy nie był nadużywany przez osoby dokonujące aktów terrorystycznych, organizujące je lub ułatwiające ich dokonywanie. W rezolucji wskazuje się ponadto (w pkt 5), że „[p]aństwa członkowskie […] przeciwdziałają rekrutowaniu, organizowaniu, transportowaniu lub wyposażaniu osób podróżujących do państwa innego niż państwo miejsca zamieszkania lub obywatelstwa w celu dokonania, planowania, przygotowania aktu terrorystycznego lub udziału w nim albo też przygotowania lub udziału w szkoleniu dla terrorystów, finansowaniu podróży i działalności takich osób, jak również zwalczają takie działania".

4 — Karta Narodów Zjednoczonych oraz Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości podpisane w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r. (zwane dalej łącznie „Kartą Narodów Zjednoczonych").

7. Chociaż we wspomnianych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wskazuje się szereg *działań*, które należy uznać za sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, w prawie międzynarodowym nie sformułowano ogólnej definicji *terroryzmu* czy *terrorysty* [5].

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców

8. Zgodnie z art. 1A pkt 2 konwencji genewskiej [6], na której opiera się dyrektywa w sprawie kwalifikacji, 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".

9. Artykuł 1F lit. c) stanowi, że konwencja genewska nie ma zastosowania do osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych [7].

Prawo Unii

Traktat o Unii Europejskiej

10. Artykuł 2 TUE wymienia wartości, na których opiera się Unia Europejska: wśród nich poszanowanie państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka. Artykuł 3 ust. 5 TUE stanowi, że w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje te wartości, a czyniąc to powinna przyczyniać się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

11. Artykuł 78 ust. 1 TFUE stanowi: „Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z [konwencją genewską], jak również z innymi odpowiednimi traktatami".

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

12. Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [8] gwarantuje prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej oraz zgodnie z traktatami.

5 — Zobacz na przykład G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, third edition, Oxford University Press, s. 192, 193. Zobacz także S. Singer, *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, Brill Nijhoff, 2015, s. 15, 16.

6 — Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. [*Receuil des traités des Nations unies*, Vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwane dalej łącznie „konwencją genewską"). Protokół nie jest istotny w kontekście odpowiedzi na przedmiotowy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

7 — Przesłanki wyłączenia obejmują także osoby, które dokonały zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych [art. 1F lit. a)] oraz poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które je przyjęło, przed uznaniem ich za uchodźców [art. 1F lit. b)].

8 — Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą praw podstawowych").

13. Usunięcie osoby z terytorium państwa, wydalenie lub wydanie w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być ona poddana karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu jest zakazane na gruncie art. 19 ust. 2.

Decyzja ramowa

14. Decyzja ramowa wprowadziła wspólną definicję przestępstw terrorystycznych. Artykuł 1 stanowi, że każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki zapewniające, że czyny wskazane w tym artykule, określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, uważa się – w razie spełnienia określonych warunków – za przestępstwa terrorystyczne [9]. Zgodnie z tymi warunkami czyny te muszą być zamierzone oraz z uwagi na swój charakter i kontekst muszą mieć potencjał wyrządzenia poważnej szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, jeżeli zostają popełnione w celu: (i) poważnego zastraszenia ludności, (ii) bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, lub (iii) poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej.

15. W myśl art. 2 ust. 2 lit. a) i b), odpowiednio, kierowanie grupą terrorystyczną lub udział w działaniach grupy terrorystycznej także stanowi przestępstwo.

Dyrektywa w sprawie kwalifikacji

16. Zgodnie z preambułą dyrektywy w sprawie kwalifikacji konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców [10]. Głównym celem dyrektywy jest zapewnienie, aby państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony [11]. Jasne jest, że realizowane przez dyrektywę cele nie naruszają praw podstawowych i są zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w karcie praw podstawowych, takimi jak pełne poszanowanie ludzkiej godności i prawa do azylu [12]. Uznaje się, że konsultacje z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (zwanym dalej „UNHCR") mogą dostarczyć państwom członkowskim cennych wskazówek podczas określania statusu uchodźcy zgodnie z art. 1 konwencji genewskiej [13].

17. Zgodnie z motywem 22: „Działania sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały wymienione w preambule i artykułach 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych i są, między innymi, zawarte w rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych odnoszącej się do środków w zakresie zwalczania terroryzmu, które deklarują, że »działania, metody i praktyki terroryzmu są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych« i że »świadome finansowanie, planowanie oraz inicjowanie działań terrorystycznych jest także sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych«".

9 — Wymienione czyny obejmują a) ataki na życie ludzkie; b) ataki na integralność cielesną osoby; c) porwania lub branie zakładników; d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej; e) zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego; f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni; g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; h) zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; lub i) grożenie popełnieniem czynów wymienionych w art. 1 ust. 1 decyzji ramowej.

10 — Motyw 3. Zobacz także wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 77).

11 — Motyw 6. Zobacz także motywy 16, 17.

12 — Motyw 10.

13 — Motyw 15.

18. Artykuł 2 lit. c) 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 krajem, 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”.

19. W myśl art. 4 ust. 3 ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana indywidualnie [14].

20. Artykuł 12 jest zatytułowany „Wyłączenie” i stanowi część rozdziału III noszącego tytuł „Kwalifikacje, aby zostać uchodźcą”. Przesłanki wyłączenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy są wyszczególnione w art. 12 ust. 2 i 3, który stanowi:

„2. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą [uzyskania statusu uchodźcy], w przypadku gdy występują poważne powody, aby uważać, że:

[…]

c) jest on winny działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i artykułach 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych.

3. Ustęp 2 ma zastosowanie do osób, które podżegały albo w inny sposób brały udział w popełnianiu przestępstw lub działań określonych w tymże ustępie” [15].

21. Zgodnie z art. 21 państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady zakazu wydalenia [zasady non-refoulement]. Zobowiązanie to podlega bardzo nielicznym wyjątkom, mianowicie [państwa członkowskie mogą wydalić uchodźcę], w sytuacji gdy istnieją uzasadnione podstawy do uznania danego obywatela za zagrażającego bezpieczeństwu państwa członkowskiego, w którym się znajduje, lub w przypadku gdy ta osoba została skazana w drodze prawomocnego wyroku sądowego za szczególnie poważne przestępstwo, stanowiące niebezpieczeństwo dla społeczności w tym państwie członkowskim [16].

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

22. Mostafa Lounani jest obywatelem marokańskim. Z materiałów wynika, że przybył on do Belgii w 1997 r. i od tamtej pory przebywa tam nielegalnie.

23. W dniu 16 lutego 2006 r. tribunal correctionnel de Bruxelles (sąd karny w Brukseli, zwany dalej „tribunal correctionnel”) uznał M. Lounaniego winnym udziału w działaniach grupy terrorystycznej, mianowicie belgijskiej komórki „islamistycznej grupy bojowników marokańskich” (zwanej dalej „GICM”) w charakterze jednego z jej czołowych członków. Został on skazany za popełnienie następujących czynów: (i) „udzielanie wsparcia logistycznego grupie terrorystycznej”; (ii) „podrabianie

14 — Zobacz także dyrektywa 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. 2005, L 326, s. 13, zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur”). Dyrektywa ta została uchylona i zastąpiona w wersji przekształconej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

15 — Artykuł 12 ust. 2 wyłącza możliwość uzyskania statusu uchodźcy w przypadku osób, które popełniły: a) przestępstwo [zbrodnię] przeciwko pokojowi, przestępstwo [zbrodnie] wojenne, przestępstwo [zbrodnię] przeciwko ludzkości, tak jak to określono w prawie międzynarodowym ustanowionym w odniesieniu do takich przestępstw; lub b) poważne przestępstwo o charakterze innym niż polityczne poza państwem uchodźstwa, przed przyjęciem jako uchodźcy; szczególnie okrutne działania, nawet jeśli były popełnione z rzekomo politycznych pobudek, mogą zostać zakwalifikowane jako poważne przestępstwa o charakterze innym niż polityczny.

16 — Artykuł 21 ust. 2.

paszportów" oraz „nielegalne przekazywanie paszportów", a także (iii) „czynny udział w organizowaniu komórki wysyłającej ochotników do Iraku". Tribunal correctionnel uznał te czyny za wyczerpujące znamiona poważnych przestępstw i skazał go na karę sześciu lat pozbawienia wolności. Ponadto sąd zasądził od niego grzywnę w wysokości 2000 EUR, która w razie jej niezapłacenia miała być zamieniona na karę dwóch miesięcy dalszego pozbawienia wolności.

24. W dniu 16 marca 2010 r. M. Lounani wystąpił do władz belgijskich z wnioskiem o nadanie mu statusu uchodźcy. Twierdził, że obawia się prześladowania w przypadku odesłania go do Maroka, ponieważ w związku z jego skazaniem istniało ryzyko, że marokańskie władze krajowe uznają go za radykalnego islamistę i dżihadystę.

25. W dniu 8 grudnia 2010 r. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalny komisarz ds. uchodźców i bezpaństwowców, zwany dalej „CGRA") oddalił jego wniosek o azyl. Wyrokiem z dnia 12 lutego 2013 r. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, zwany dalej „CCE") stwierdził nieważność tej decyzji w postępowaniu odwoławczym, wskutek czego M. Lounani uzyskał status uchodźcy.

26. CGRA zaskarżył to orzeczenie do Conseil d'État (rady stanu). W toku tego postępowania CGRA podnosi, między innymi, że w dniu 10 października 2002 r. GICM został wpisany do wykazu sankcji ONZ [17]. GICM to organizacja terrorystyczna powiązana z Al-Kaidą, która dopuszczała się aktów terroryzmu przeciwko organom międzynarodowym. Tribunal correctionnel skazał M. Lounaniego za udział w działaniach grupy terrorystycznej, przynależność do grupy przestępczej, której celem były zamachy na osoby i mienie, dowodzenie komórką zapewniającą wsparcie logistyczne dla działalności terrorystycznej, dostarczanie działaczom islamistycznym fałszywych dokumentów, fałszerstwo i używanie fałszywych dokumentów oraz nielegalny pobyt. Jak podnosi CGRA, pełna analiza akt sprawy M. Lounaniego nieuchronnie prowadzi do wniosku, że GICM dopuścił się określonych przestępstw terrorystycznych oraz że M. Lounani był zaangażowany w te działania, o czym świadczy wyrok skazujący wydany przez tribunal correctionnel w dniu 16 lutego 2006 r.

27. Mostafa Lounani twierdzi, że istnieje istotna różnica pomiędzy zdefiniowanym przez belgijskie prawo karne i zagrożonym sankcją karną przestępstwem terrorystycznym z jednej strony, a przestępstwem terrorystycznym, które może być określone jako działanie sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, którego popełnienie uzasadnia wyłączenie możliwości udzielenia danej osobie ochrony międzynarodowej na mocy konwencji genewskiej z drugiej strony. Jego zdaniem wyrok tribunal correctionnel nie wskazuje, że dopuścił się on konkretnego aktu terrorystycznego, który wypełniałby znamiona tej ostatniej kategorii. Został on skazany za przynależność do grupy terrorystycznej, która nie popełniła, nie podjęła próby popełnienia ani nie groziła popełnieniem zamachu. Tym bardziej nie został on skazany za popełnienie aktu terrorystycznego, na tyle poważnego, by godzić w same podstawy współistnienia wspólnoty międzynarodowej pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

28. Sąd odsyłający wyjaśnia, że CCE słusznie stwierdził w swoim wyroku (w pkt 5.9.2), że M. Lounani został uznany winnym udziału w działaniach grupy terrorystycznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) decyzji ramowej [18], ale że nie został skazany za popełnienie aktów terrorystycznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej [19]. W pkt 5.9.7 swojego wyroku CCE stwierdził: „Nie zostało również dowiedzione, by GICM chociażby zapoczątkował konkretne działanie spełniające znamiona tego typu przestępstwa ani by sam ubiegający się o azyl rzeczywiście osobiście podjął działanie skutkujące jego indywidualną odpowiedzialnością za popełnienie takiego czynu".

17 — Wykaz zawiera nazwiska pewnych osób i nazwy podmiotów objętych sankcjami (zamrożenie środków finansowych, zakaz podróżowania czy embargo na broń). GICM umieszczono w wykazie sankcji ONZ zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych 1390 (2002). Od tamtej pory wykaz był uaktualniany, przy czym GICM nadal widnieje w jego obecnej wersji.

18 — Rząd belgijski wyjaśnił podczas rozprawy, że art. 140 code pénal (belgijskiego kodeksu karnego) wdraża art. 2 ust. 2 decyzji ramowej.

19 — Rząd belgijski wyjaśnił podczas rozprawy, że art. 137 code pénal (belgijskiego kodeksu karnego) wdraża art. 1 decyzji ramowej.

29. Sąd odsyłający zmierza do dokładnego określenia, jakie ustalenia muszą poczynić właściwe organy, aby zastosowanie mogły znaleźć przesłanki wyłączające z art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Zwraca się on zatem z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie poniższych pytań:

„1) Czy art. 12 ust. 2 lit. c) [dyrektywy w sprawie kwalifikacji] należy interpretować w ten sposób, że niezbędną przesłanką zastosowania przewidzianej w nim klauzuli wyłączającej jest skazanie osoby ubiegającej się o azyl za przestępstwo terrorystyczne, o którym mowa w art. 1 ust. 1 [decyzji ramowej], której transpozycji dokonano w Belgii ustawą z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie przestępstw terrorystycznych?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej, czy czyny takie, o których mowa w pkt 5.9.2 zaskarżonego wyroku [nr 96.933 wydanego w dniu 12 lutego 2013 r. przez (CCE)], które wyrokiem [tribunal correctionnel] z dnia 16 lutego 2006 r. zostały przypisane [M. Lounaniemu] i ze względu na które został on skazany za udział w organizacji terrorystycznej, mogą być uznane za działania sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych w rozumieniu art. 12 ust. 2 lit. c) [dyrektywy w sprawie kwalifikacji]?

3) Czy w ramach rozważania wyłączenia osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na jej przynależność do organizacji terrorystycznej wyrok skazujący tę osobę jako przywódcę organizacji terrorystycznej, w którym stwierdzono, że osoba ubiegająca się o udzielenie międzynarodowej ochrony nie popełniła, nie usiłowała popełnić ani nie groziła popełnieniem czynu terrorystycznego, stanowi wystarczającą podstawę do tego, aby uznać, że osobie tej można przypisać udział lub podżeganie w rozumieniu art. 12 ust. 3 [dyrektywy w sprawie kwalifikacji], czy też należy przeprowadzić odrębną analizę okoliczności sprawy i wykazać udział w popełnieniu lub podżeganie do przestępstwa terrorystycznego określonego w art. 1 [decyzji ramowej]?

4) Czy w ramach rozważania wyłączenia osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na jej przynależność do organizacji terrorystycznej, w danym przypadku, w charakterze przywódcy, pojęcia podżegania lub brania udziału, o których mowa w art. 12 ust. 3 [dyrektywy w sprawie kwalifikacji], należy odnosić do popełnienia przestępstwa terrorystycznego określonego w art. 1 [decyzji ramowej], czy też można odnosić je do przynależności do grupy terrorystycznej, o której mowa w art. 2 tej [decyzji]?

5) Czy w odniesieniu do terroryzmu możliwe jest wyłączenie ochrony międzynarodowej przewidziane w art. 12 ust. 2 lit. c) [dyrektywy w sprawie kwalifikacji], jeżeli nie doszło do popełnienia, podżegania lub brania udziału w dokonaniu aktu przemocy o szczególnie okrutnym charakterze, takiego jak ten, o którym mowa w art. 1 [decyzji ramowej]?”.

30. Uwagi na piśmie zostały złożone przez CGRA, M. Lounaniego, rządy belgijski, francuski, grecki, węgierski, włoski, polski, hiszpański i rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisję Europejską. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 16 lutego 2016 r., te same strony, z wyjątkiem rządów węgierskiego, włoskiego i polskiego, przedstawiły swoje stanowiska ustnie.

Ocena

Uwagi wstępne

31. Konwencja genewska jest żywym instrumentem prawnym i należy ją interpretować w świetle obecnych warunków oraz wespół z rozwojem prawa międzynarodowego [20]. UNHCR odgrywa szczególną rolę w systemie konwencji, ponieważ dostarcza państwom wskazówek, jakimi powinny się kierować przy określaniu statusu uchodźcy [21]. Dyrektywę w sprawie kwalifikacji należy interpretować w świetle ogólnej systematyki i celu tej konwencji [22].

32. Prawo uchodźcze jest oczywiście ściśle związane z międzynarodowym prawem humanitarnym oraz międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 18 karty, który gwarantuje prawo do azylu z poszanowaniem konwencji genewskiej i zgodnie z traktatami. Nie dziwi zatem, że Trybunał potwierdził, iż dyrektywę w sprawie kwalifikacji należy interpretować z uwzględnieniem praw podstawowych oraz zasad uznanych przez kartę [23].

33. Zastosowanie klauzul wyłączających z art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji skutkuje pozbawieniem osoby ubiegającej się o azyl ochrony wynikającej ze statusu uchodźcy – jest to więc wyjątek od prawa do azylu odnoszący się do osoby, która w przeciwnym wypadku byłaby objęta zakresem ochrony [24]. Przy dokonywaniu wykładni wspomnianych klauzul należy w związku z tym przyjąć ostrożne podejście, jak również interpretować je ściśle [25].

34. Jednakże, w sytuacji gdy zastosowanie znajduje art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, niekoniecznie oznacza to, że dana osoba może zostać odesłana do jej kraju pochodzenia (czy gdziekolwiek indziej), jeżeli, przykładowo, istnieje ryzyko naruszenia zakazu tortur lub prawa tej osoby do ochrony przed niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem [26]. Państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady non-refoulement zgodnie z ciążącymi na nich zobowiązaniami międzynarodowymi [27].

35. Ważne jest, aby mieć wyraźnie na uwadze, w jakiej kwestii zwrócono się do Trybunału w rozpatrywanym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a co nie stanowi przedmiotu zapytania.

20 — Zobacz nota wprowadzająca do konwencji genewskiej autorstwa biura UNHCR z grudnia 2010 r.

21 — Zobacz motywy 15 i 22 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Wspomniane wskazówki zostały jednak określone przez rzecznika generalnego P. Mengozziego jako „mnogość […] tekstów”, które nie zawsze są ze sobą spójne: zob. opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawach połączonych B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:302, pkt 43).

22 — Zobacz ponadto art. 78 ust. 1 TFUE, w którym wyraźnie wskazano, że polityka Unii Europejskiej w dziedzinie azylu musi być zgodna z konwencją genewską i innymi odpowiednimi traktatami.

23 — Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 54). Zobacz ponadto, w ujęciu bardziej ogólnym, odnośnie do wykładni aktów prawa Unii w świetle wskazówek zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 283); zob. ponadto motyw 10 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

24 — Artykuł 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji stanowi, że „uchodźca” oznacza osobę, która objęta jest zakresem definicji zawartej w tym postanowieniu, *chyba że* zastosowanie znajdują warunki wyłączenia z art. 12.

25 — Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawach połączonych B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:302, pkt 46).

26 — Wspomniane prawa gwarantowane są na mocy art. 4 karty. Odpowiadające im prawa zapisane są w art. 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”). Zobacz na przykład wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493.

27 — Zobacz art. 21 dyrektywy w sprawie kwalifikacji i art. 19 ust. 2 karty praw podstawowych.

36. Sąd odsyłający nie podejmuje (drażliwej) kwestii definicji organizacji terrorystycznej w prawie międzynarodowym [28]. W materiale przedłożonym Trybunałowi nie podano także w wątpliwość umieszczenia GICM w wykazie sankcji ONZ zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002). Moim zdaniem przedmiotowe postępowanie *siłą rzeczy* musi się zatem toczyć przy założeniu, że GICM jako taki został w sposób zgodny z prawem uznany przez Organizację Narodów Zjednoczonych za organizację „terrorystyczną".

37. Z postanowienia odsyłającego jasno wynika, że M. Lounani został skazany w postępowaniu karnym za przestępstwa, które *nie* wiązały się z popełnieniem przez niego bezpośrednio jakichkolwiek przestępstw, które „są uważane za przestępstwa terrorystyczne" zgodnie z wykazem zawartym w art. 1 decyzji ramowej. Z materiału przedłożonego Trybunałowi można jednak wnioskować, że GICM należy prawidłowo określić jako „grupę terrorystyczną" w rozumieniu art. 2 ust. 1 decyzji ramowej, a działania M. Lounaniego równie dobrze wpisują się w zakres art. 2 ust. 2 [bądź art. 3 lit. c)] decyzji ramowej.

38. Czy są to jednak właściwe kwestie, jakie należy podnieść? Jaki jest związek pomiędzy decyzją ramową a dyrektywą w sprawie kwalifikacji? Ponadto, czy istnieją okoliczności wskazujące na to – co z kolei podlega ocenie właściwych organów krajowych, zawsze z zastrzeżeniem kontroli, jaką sprawują sądy krajowe, do których należy ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie okoliczności faktycznych – że określone działania, za które został skazany M. Lounani, są „sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych", ponieważ sformułowanie wyjaśniające w art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji („wymienione w preambule i artykułach 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych") należy odczytywać w ten sposób, że odnosi się także do innych aktów międzynarodowych, w których wyraźnie wskazano określone „akty związane z terroryzmem" jako „sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych"?

Wyrok B i D

39. W wyroku B i D [29] Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy), powstałe w związku z postępowaniem wszczętym przez dwie osoby, co do których jasne jest, że *przed* przybyciem do Unii Europejskiej były aktywnie zaangażowane w działania związane z grupami ujętymi w załączniku do wspólnego stanowiska 2001/931 [30] w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu. B sympatyzował z Dev Sol (obecnie DHKP/C), wspierał w górach w Turcji zbrojne walki partyzanckie i został aresztowany; znęcano się nad nim fizycznie i wymuszono na nim zeznania torturami. Został podwójnie skazany na dożywotnie pozbawienie wolności. Wykorzystał okres sześciomiesięcznego zwolnienia warunkowego z przyczyn zdrowotnych, aby opuścić Turcję i udać się do Niemiec, gdzie wystąpił o azyl. W uzasadnieniu wniosku o azyl D wskazał, że uciekł w góry w Turcji, gdzie przyłączył się do PKK oraz że był partyzantem w ramach tej organizacji i jej wysokim funkcjonariuszem. PKK wysłała go do północnego Iraku, ale popadł on później w konflikt z jej kierownictwem. Następnie wyjechał on do Niemiec, gdzie pierwotnie udzielono mu azylu, jednak decyzję tę uchylono w następstwie zmiany przepisów prawa krajowego [31]. Prawo osób ubiegających się o azyl do uzyskania statusu uchodźcy (B) lub utrzymania statusu uchodźcy (D) zależało od wykładni klauzul wyłączających z art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

28 — Jeden z aspektów tego zagadnienia będzie przedmiotem rozważań wielkiej izby w innej będącej obecnie w toku sprawie, mianowicie A i in., C-158/14.

29 — Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661).

30 — Wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. (Dz.U. 2001, L 344, s. 93), które ma na celu, między innymi, wdrożenie środków w celu zwalczania finansowania terroryzmu, określonych w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1373 (2001).

31 — Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 57–60).

40. Trybunał (wielka izba) orzekł, że „akty o charakterze terrorystycznym [których Trybunał nie zdefiniował], cechujące się przemocą wobec ludności cywilnej, nawet jeśli były popełnione z rzekomo politycznych pobudek, powinny zostać zakwalifikowane jako poważne przestępstwa o charakterze innym niż polityczny w rozumieniu [art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikacji]".

41. Co się tyczy art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji, Trybunał przypomniał, że w motywie 22 dyrektywy w sprawie kwalifikacji wskazuje się „działania sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" poprzez odniesienie do preambuły, a także art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych oraz że należą one do aktów wskazanych w rezolucjach ONZ dotyczących „środków w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego". Do rzeczonych środków należą rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1373 (2001) i 1377 (2001). Z powyższego zatem „wynika, że Rada ta wychodzi z założenia, że akty terrorystyczne, generalnie i niezależnie od udziału państwa, są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" [32].

42. W dalszej części niniejszej opinii powrócę do kolejnych elementów wyroku B i D, które są istotne dla analizy przedmiotowego odesłania prejudycjalnego. Należy jednak zauważyć na wstępie, że przedmiotowe odesłanie znacznie różni się od sprawy B i D.

43. Z jednej strony z postanowienia odsyłającego wynika, że, niezależnie od tego, jakie dokładnie fakty ustalono lub jakich nie ustalono odnośnie do GICM, w wyniku czego w dniu 10 października 2002 r. organizacja ta została umieszczona w wykazie sankcji ONZ, sam M. Lounani został skazany za udział w organizacji terrorystycznej, ale nie został skazany za popełnienie konkretnego aktu terrorystycznego. Przestępstwa, za które został on skazany (udzielanie wsparcia logistycznego dla grupy terrorystycznej, podrabianie i dostarczanie paszportów, udział w organizowaniu kanału przesyłania ochotników do Iraku) nie były związane z popełnieniem określonego aktu terrorystycznego przez GICM.

44. Z drugiej strony czyny, które zostały uwzględnione przez właściwe organy w odniesieniu do B i D, to czyny popełnione w przeszłości w państwie trzecim. Z kolei czyny, które doprowadziły do skazania M. Lounaniego, zostały popełnione na terytorium Unii Europejskiej w długim okresie, gdy zamieszkiwał on nielegalnie w Belgii, a wniosek o azyl został złożony przez niego w czasie, gdy odbywał on karę sześciu lat pozbawienia wolności wymierzoną w związku z rzeczonym skazaniem.

W przedmiocie pytania pierwszego

45. Zgodnie z art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji osoba ubiegająca się o status uchodźcy zostaje wyłączona z ochrony w przypadku, gdy „[…] jest on[a] winn[a] działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i artykułach 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych". Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przesłanka wyłączająca może mieć zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl została skazana za popełnienie jednego z przestępstw terrorystycznych wymienionych w art. 1 ust. 1 decyzji ramowej.

46. Artykuł 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji odzwierciedla i nieznacznie rozszerza brzmienie art. 1F lit. c) konwencji genewskiej. Pojęcie „aktów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" w art. 1F lit. c) jest uznawane za nieprecyzyjne i niejasne [33]. Z uwagi na szeroki charakter celów i zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyby rozpatrywać je

32 — Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 81–83).

33 — Zobacz pkt 46 noty informacyjnej Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zastosowania klauzul wyłączających: art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (zwanej dalej „notą informacyjną").

osobno, nie oferują one wskazówek co do tego, jakiego rodzaju czyny skutkowałyby pozbawieniem danej osoby statusu uchodźcy. Brzmienie to nie pozwala określić precyzyjnie zakresu art. 1F lit. c). Nie definiuje także rodzaju czynu, który mógł wpisywać się w tę kategorię, ani osób, które mogłyby popełnić takie czyny.

47. Oczywiście od czasu sporządzenia Karty Narodów Zjednoczonych w prawie międzynarodowym zaszło wiele zmian. Rada Bezpieczeństwa ONZ w swojej rezolucji 1373 (2001) postanowiła, że państwa muszą podejmować środki na rzecz zwalczania terroryzmu i oświadczyła, że akty, metody i praktyki terrorystyczne są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, co obejmuje także planowanie i podżeganie do takich działań. Podobne deklaracje zawarto także w kolejnych rezolucjach, w szczególności w rezolucji 1377 (2001). Brzmienie tych instrumentów prawnych wyraźnie wskazuje, że społeczność międzynarodowa uznaje akty tego rodzaju, opisane w instrumentach *także* za „sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Szereg konwencji międzynarodowych podejmuje temat konkretnych aspektów walki z terroryzmem; zobowiązują one swoje państwa sygnatariuszy do włączania do prawa krajowego przestępstw koniecznych do tego, by uwzględniać, ścigać i karać wszelkie formy działań pobocznych, które wskazują [34]. Jednocześnie Rada Bezpieczeństwa podkreśla także [w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa 1624 (2005) i 2178 (2014)], że podejmowane przez państwa środki na rzecz zwalczania terroryzmu muszą być zgodne z prawem międzynarodowym, w szczególności z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka, prawem dotyczącym uchodźców i prawem humanitarnym.

48. Brzmienie art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji nieco różni się od brzmienia art. 1F lit. c) konwencji genewskiej w zakresie, w jakim odnosi się do osoby winnej działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych [35]. Niemniej jednak także tutaj nie wskazano, jakie rodzaje czynów lub działań mogłyby stanowić przesłanki wyłączenia.

49. W wyroku B i D, a następnie w wyroku H.T. Trybunał dokonał interpretacji aktualnego podejścia Rady Bezpieczeństwa, twierdząc, że oznacza ono, iż międzynarodowe akty terrorystyczne są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych [36]. Wykładnia ta odpowiada obecnej sytuacji. Zagrożenie, jakie stwarza międzynarodowa działalność terrorystyczna, jest przedmiotem zaostrzonej kontroli od czasu wydarzeń z 11 września 2001 r., a znaczenie jej monitorowania jeszcze bardziej podkreślają niedawne zamachy w Paryżu i Brukseli.

50. W wyroku B i D Trybunał stwierdził następnie, że „[w]ynika stąd, […] że właściwe organy państw członkowskich mogą stosować art. 12 ust. 2 lit. c) […] również wobec osoby, która – w związku z przynależnością do organizacji ujętej w wykazie znajdującym się w załączniku do wspólnego stanowiska 2001/931 – była zaangażowana w akty terrorystyczne mające wymiar międzynarodowy" [37]. Trybunał nie przedstawił bezpośredniego wyjaśnienia co do toku rozumowania łączącego te dwa twierdzenia, ani znaczenia wyrażenia „była zaangażowana w" (akty terrorystyczne); niemniej jednak inne fragmenty wyroku B i D, które omówię w dalszej części niniejszej opinii, pomagają rzucić nieco światła na przesłanki i zakres orzeczenia wielkiej izby [38]. Pragnę zauważyć w tym miejscu, że przyjęte stanowisko jest spójne z dwoma głównymi celami klauzul wyłączających, zarówno w art. 12 ust. 2

34 — Zobacz na przykład Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji 54/109 z dnia 9 grudnia 1999 r.

35 — Wydaje się, że na pierwszy rzut oka jedynie osoby piastujące stanowiska związane z wykonywaniem władzy w państwach lub jednostkach mających charakter państwa uznawano pierwotnie za potencjalnie objęte zakresem art. 1F lit. c) konwencji genewskiej. Zobacz na przykład prace przygotowawcze do tej konwencji, w szczególności stanowisko delegata francuskiego: „Adresatem tego przepisu nie miał być każdy, ale osoby piastujące stanowiska rządowe, takie jak głowy państw, ministrowie i wysocy urzędnicy" (E/AC.7/SR.160, 18 sierpnia 1950 r., s. 18), cytowane w stanowisku UNHCR dotyczącym art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (lipiec 2009), pkt 2.3.3, przypis 62.

36 — Wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 83); z dnia 24 czerwca 2015 r., H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 85).

37 — Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 84).

38 — Zobacz pkt 68–70, 74 poniżej.

lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji, jak i w art. 1F lit. c) konwencji genewskiej, które przewidują odmowę udzielenia statusu uchodźcy w odniesieniu do osób, które nie zasługują na ochronę międzynarodową z powodu czynów, jakich się dopuściły, oraz uniemożliwienie takim osobom korzystania z ochrony przyznawanej w związku ze statusem uchodźcy w celu unikania wymiaru sprawiedliwości [39].

51. Czy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy musi zostać skazana za przestępstwo terrorystyczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej, aby zastosowanie znalazł art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji?

52. Moim zdaniem na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

53. Po pierwsze, brzmienie art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie sugeruje, że pojęcie „działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" powinno być ograniczone lub definiowane poprzez odniesienie do innych aktów prawa Unii, takich jak decyzja ramowa. Zakres i cel art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji i art. 1 decyzji ramowej nie są tożsame. Chociaż skazanie za popełnienie aktu terrorystycznego w myśl definicji zawartej w decyzji ramowej jest oczywiście istotne w procesie oceny odnoszącym się do statusu uchodźcy, nie może to być czynnik przesądzający o zakresie zastosowania klauzuli wyłączającej. Dyrektywa w sprawie kwalifikacji została przyjęta niemal dwa lata później niż decyzja ramowa. Prawodawca mógł w niej zawrzeć wyraźne odniesienie do tej ostatniej. Tak się jednak nie stało, prawdopodobnie dlatego, że ograniczenie tego rodzaju byłoby niezgodne z konwencją genewską.

54. Po drugie, ograniczenie zastosowania przesłanek wyłączenia z art. 12 ust. 2 lit. c) dokonane w ten sposób byłoby sprzeczne z twierdzeniem, że konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców [40]. Sama konwencja genewska nie uzależnia zastosowania art. 1F lit. c) od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków, takich jak skazanie za popełnienie aktów terrorystycznych (lub jakiegokolwiek innego przestępstwa) w postępowaniu na szczeblu krajowym lub międzynarodowym. Fakt, że art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawiera odniesienie do preambuły oraz art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, sugeruje, że jego zakres wykracza poza listę przestępstw terrorystycznych określonych w art. 1 ust. 1 decyzji ramowej.

55. Po trzecie, to system zasad określania statusu uchodźcy stanowi kontekst i punkt wyjścia dla wykładni przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikacji, a nie pojęcia, które wywodzą się z innych dziedzin prawa Unii, takie jak środki służące zwalczaniu terroryzmu. Dyrektywa w sprawie kwalifikacji to w istocie środek o charakterze humanitarnym [41]. Jego podstawy prawnej należy upatrywać w tytule IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczącym wiz, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób, który jest elementem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ustanowionej na gruncie art. 61 WE [42]. Decyzja ramowa ma zupełnie inne źródło. Decyzja ta penalizuje określone akty terrorystyczne, zobowiązując państwa członkowskie do karania poważnych naruszeń i zamachów na pewne wspólne wartości Unii Europejskiej [43]. Decyzja

39 — Zobacz pkt 2 Wytycznych z dnia 4 września 2003 r. dotyczących ochrony międzynarodowej: zastosowanie klauzul wyłączających: art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (zwanych dalej „wytycznymi").

40 — Zobacz motyw 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

41 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 93).

42 — Obecnie tytuł V TFUE: zob. w szczególności art. 67 i 78 TFUE.

43 — Zobacz art. 2 TUE, w którym zapisano rzeczone wartości.

ramowa opiera się na innej podstawie prawnej, mianowicie na postanowieniach tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 29 TUE, art. 31 ust. 1 lit. e) TUE, art. 34 ust. 2 lit. b) TUE) [44] . Zakres i cele obu aktów prawnych nie są więc identyczne [45].

56. Po czwarte, wczytując się dokładniej w brzmienie przepisu, warunek, zgodnie z którym wyłączenie na mocy art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji jest uzależnione od uprzedniego skazania za przestępstwo terrorystyczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej, wprowadzałby podwójne ograniczenie. Z jednej strony oznaczałoby to, że osoba winna popełnienia *innych aktów* związanych z terroryzmem, które nie zostały wymienione w art. 1 ust. 1, takich jak kierowanie grupą terrorystyczną lub udział w działaniach grupy terrorystycznej (art. 2 ust. 2), nie byłaby objęta zakresem przesłanek wyłączenia. Z drugiej strony ograniczałoby zakres pojęcia „działa[ń] sprzeczn[ych] z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" do *jednej podkategorii* takich aktów. Oba ograniczenia są sprzeczne z celami klauzul wyłączających i byłyby całkowicie sztuczne.

57. Po piąte, pragnę zauważyć, że decyzja ramowa to środek podlegający tzw. „zmiennej geometrii". Jest to akt niewiążący dla Zjednoczonego Królestwa, które nie zdecydowało się na zobowiązanie do przestrzegania jej postanowień [46]. Z kolei głównym celem dyrektywy w sprawie kwalifikacji, mającym zastosowanie do wszystkich 28 państw członkowskich, jest ustanowienie wspólnych, obowiązujących w całej Unii Europejskiej, kryteriów identyfikowania osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej [47]. W tych okolicznościach wydaje mi się, że wprowadzanie ograniczenia odnośnie do wykładni jednego z przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikacji, którego źródłem jest inny akt prawa Unii i który poza tym *nie* jest wiążący dla wszystkich państw członkowskich, byłoby niezgodne z celami tej dyrektywy w zakresie harmonizacji.

58. Moim zdaniem nie jest więc konieczne wykazanie, że osoba ubiegająca się o azyl została skazana za przestępstwo terrorystyczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej w celu wyłączenia możliwości uzyskania przez tę osobę statusu uchodźcy zgodnie z art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

59. Sąd odsyłający wyjaśnia kontekst pytań drugiego i trzeciego w sposób następujący. W swoim wyroku z dnia 12 lutego 2013 r. CCE stwierdził, że M. Lounani został skazany za przestępstwa obejmujące czyny określone w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej – udział w działaniach grupy terrorystycznej – a nie czyny, do których odnosi się art. 1 ust. 1 tej decyzji. Tribunal correctionnel uznał, że przestępstwa, których dopuścił się M. Lounani, działając w charakterze jednego z czołowych członków GICM, zasługiwały na surową karę [48]. Jednakże według CCE jedynie przynależność M. Lounaniego do grupy terrorystycznej określana jest jako „działalność terrorystyczna" w wyroku skazującym. W wyroku tribunal correctionnel nie przypisano GICM odpowiedzialności za określone przestępstwa terrorystyczne, a M. Lounani nie został uznany za winnego osobistego udziału w jakimkolwiek akcie tego rodzaju.

44 — Zastąpionych, odpowiednio, przez art. 67 i 82 TFUE [art. 34 ust. 2 lit. b) TUE uchylono].

45 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 89).

46 — Zobacz przypis 3 powyżej.

47 — Zobacz motywy 16 i 17 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

48 — Zobacz pkt 23 powyżej.

60. W świetle powyższego sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy akty stanowiące podstawę skazania M. Lounaniego można uznać za „sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych" w rozumieniu art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji (pytanie drugie). Sąd ten zmierza także do ustalenia, czy skazanie M. Lounaniego za to, że był czołowym członkiem grupy terrorystycznej, jest wystarczające do uznania, że „podżega[ł] [on] albo w inny sposób bra[ł] udział" w popełnieniu aktu określonego w art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji dla celów jej art. 12 ust. 3 [49] (pytanie trzecie).

W przedmiocie dopuszczalności

61. Zarówno CGRA, jak i rząd belgijski podnoszą, że pytanie trzecie jest niedopuszczalne. Uważają oni, że sąd odsyłający nie wyjaśnił powodów, dla których udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest niezbędne dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym.

62. Jestem przeciwnego zdania.

63. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi na temat stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [50].

64. Sąd odsyłający zmierza tutaj do ustalenia, czy okoliczność, że M. Lounani został uznany za winnego udziału w grupie terrorystycznej, stanowi wystarczającą przesłankę dla zastosowania wyłączenia z art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Nie ulega wątpliwości, że wykładnia tych przepisów ma istotne znaczenie dla postępowania głównego. Należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie znaczenia skazania M. Lounaniego

65. Mostafa Lounani podnosi, że nie należy przywiązywać większej wagi do orzeczenia tribunal correctionnel. Twierdzi on, że istnieją poważne wątpliwości co do rzetelności postępowania. Powołuje się przy tym na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie El Haski [51]. ETPC stwierdził w niej naruszenie art. 6 EKPC („Prawo do rzetelnego rozpatrzenia sprawy"), gdyż wyjaśnienia uzyskane z naruszeniem art. 3 EKPC („Zakaz tortur") dopuszczono w charakterze dowodów w tym samym postępowaniu karnym przed tribunal correctionnel w odniesieniu do jednego ze współoskarżonych M. Lounaniego.

66. Pragnę zauważyć, że M. Lounani nie odwołał się od wyroku w swojej sprawie, że osobiście nie wystąpił do ETPC ani nie przedstawił żadnych istotnych argumentów wskazujących na jakąkolwiek wadliwość postępowania karnego toczącego się przeciwko niemu czy też na naruszenie art. 47 karty praw podstawowych (lub art. 6 EKPC) w toku procesu.

49 — W angielskiej wersji językowej art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/95 zastosowano termin „incite" zamiast „instigate", ale w pozostałej części brzmienie jest tożsame z art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

50 — Zobacz wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., MA i in. (C-648/11, EU:C:2013:367, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 — Wyrok ETPC z dnia 25 września 2012 r. w sprawie El Haski przeciwko Belgii, CE:ECHR:2012:0925JUD000064908.

67. W braku jakichkolwiek dowodów wskazujących na wadliwość postępowania karnego w sprawie M. Lounaniego lub na nierzetelność faktów ustalonych w drodze wyroku tribunal correctionnel nie ma powodów, aby kwestionować jego skazanie. Sprawą, która rzeczywiście wymaga ustalenia, jest to, jakie znaczenie ma rzeczone skazanie w kontekście oceny, czy zastosowanie znajduje art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

68. W wyroku B i D Trybunał odrzucił twierdzenie, że skazanie za udział w działaniach grupy terrorystycznej w rozumieniu art. 12 ust. 2 lit. b) mogłoby prowadzić do automatycznego zastosowania klauzul wyłączających wymienionych w art. 12 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Trybunał wskazał, że przesłanki wyłączenia zakładają pełną analizę wszystkich okoliczności każdego indywidualnego przypadku [52] . Z tego względu nie przychylam się do argumentu podniesionego przez CGRA, zgodnie z którym jeżeli dana osoba została skazana za popełnienie aktów terrorystycznych, przykładowo przestępstw objętych zakresem art. 1–4 decyzji ramowej, może ona automatycznie podlegać wyłączeniu z możliwości uzyskania statusu uchodźcy na gruncie art. 12 ust. 2 lub 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, bez jakiegokolwiek dalszego badania jej wniosku.

69. W wyroku B i D Trybunał wyjaśnił, że chociaż „[n]ie istnieje […] bezpośredni związek między wspólnym stanowiskiem 2001/931 i [dyrektywą w sprawie kwalifikacji] w zakresie realizowanych celów i nie ma uzasadnienia dla tego, by – rozważając wyłączenie danej osoby z możliwości uznania za uchodźcę na podstawie art. 12 ust. 2 dyrektywy – właściwy organ opierał się wyłącznie na jej przynależności do organizacji figurującej w wykazie ustalonym *poza* ramami ustanowionymi w [dyrektywie w sprawie kwalifikacji] z poszanowaniem konwencji genewskiej” [53], „[*f*]*akt, że nazwa organizacji figuruje* w wykazie takim jak wykaz będący załącznikiem do wspólnego stanowiska 2001/931, *pozwala jednak na udowodnienie terrorystycznego charakteru grupy, do której należała dana osoba*” [54]. W niniejszej sprawie punktem wyjścia musi być zatem fakt, że GICM jako taką *należy* uznać za organizację terrorystyczną [55].

70. Jednakże zarówno z wyroku B i D, jak i z późniejszego orzeczenia Trybunału w sprawie H.T. [56] jasno wynika, że sam fakt przynależności do organizacji terrorystycznej nie jest wystarczającą przesłanką powodującą zastosowanie klauzul wyłączających z art. 12 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, ponieważ umieszczenie organizacji w wykazie nie może być porównywane z (obowiązkową) indywidualną oceną konkretnych okoliczności pozwalających stwierdzić, czy dana osoba ubiegająca się o azyl kwalifikuje się jako uchodźca [57]. Członkostwo tego rodzaju wskazuje jedynie na to, że rzeczone klauzule wyłączające (potencjalnie) mogą mieć zastosowanie. Indywidualne okoliczności związane z wnioskiem o azyl są z natury rzeczy bardziej zawiłe i złożone niż zbiór faktów, na których opierają się ściganie i skazanie w postępowaniu karnym. Jestem więc zdania, że – nawet w obliczu wyraźnie zasadnego skazania – wymóg indywidualnej oceny nadal obowiązuje.

W przedmiocie art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji

71. W art. 1F lit. c) konwencji genewskiej brak jest jakiejkolwiek wzmianki o „podżeganiu” czy „uczestnictwie” w aktach sprzecznych z celami [i zasadami] Organizacji Narodów Zjednoczonych. Niemniej jednak postanowienie to należy interpretować jako odnoszące się także do osób, które w rzeczywistości osobiście nie dopuszczają się działań sprzecznych z rzeczonymi celami i zasadami [58]. Łączna wykładnia art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 wskazuje, że wszystkie osoby winne popełniania

52 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 93).

53 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 89), wyróżnienie moje.

54 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 90), wyróżnienie moje.

55 — W przedmiotowym postępowaniu *nie* sugerowano, że umieszczenie GICM w wykazie było nieważne.

56 — Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 — Zobacz art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

58 — Zobacz pkt 17 i 18 wytycznych.

działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, podżegania do ich popełnienia lub winne udziału w takich działaniach są objęte zakresem przesłanek wyłączających. Taka wykładnia jest zgodna zarówno z interpretacją konwencji genewskiej proponowanej w wytycznych, jak również z celami dyrektywy w sprawie kwalifikacji [59].

72. W związku z powyższym wyłączenie określone w art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie ogranicza się do osób, które faktycznie popełniły akty terrorystyczne. Interpretacja tego przepisu łącznie z art. 12 ust. 3 rozszerza jego zakres do osób, które ułatwiają popełnianie aktów terrorystycznych.

73. Niemniej jednak jak daleko idące jest wspomniane rozszerzenie w świetle art. 12 ust. 3? W którym miejscu – w skali od osób zbierających jedynie datki na ulicy [60] do osób bezpośrednio zaangażowanych w zamach terrorystyczny, np. jako kierowca samochodu przeznaczonego do ucieczki z miejsca zdarzenia – należy wyznaczyć granicę?

74. Standard dowodu w rozpatrywanym przypadku to istnienie *„poważnych powodów, aby uważać, że”* [61] osoba ubiegająca się o azyl ponosi indywidualną odpowiedzialność jako członek grupy w rozpatrywanym okresie oraz że jest winna popełnienia aktów objętych zakresem klauzul wyłączających [62]. W wyroku B i D Trybunał wskazał: „W tym celu właściwy organ powinien w szczególności zbadać rolę, jaką taka osoba w rzeczywistości odgrywała w popełnieniu takich czynów, jej pozycję wewnątrz organizacji, stopień znajomości działalności organizacji, jaki miała ona lub powinna była mieć, ewentualne naciski, jakim mogła być poddana, lub inne czynniki, jakie były w stanie wpłynąć na jej zachowanie” [63].

75. Co się tyczy udziału osoby ubiegającej się o azyl w działaniach określonych w art. 12 ust. 2 lit. c), wyrażenie wprowadzające o treści „poważne powody, aby uważać, że” wskazuje na to, że próg wyznaczający granicę możliwości powoływania art. 12 ust. 2 jest wysoki. Odniesienie do „celów i zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych” pokazuje, że działanie osoby ubiegającej się o azyl musi wywoływać skutki na arenie międzynarodowej, a charakter tych działań musi być na tyle poważny, że wywołują one konsekwencje dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ponieważ preambuła i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych zasadniczo ustanawiają zasady współistnienia społeczności międzynarodowej [64].

W przedmiocie oceny warunków wyłączenia na gruncie art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji

76. Moja odpowiedź na pytanie pierwsze prowadzi do wniosku, że podczas dokonywania oceny art. 12 ust. 2 należy interpretować niezależnie od zastosowania art. 1 decyzji ramowej. Jestem takiego samego zdania, jeżeli chodzi o art. 2 tej decyzji (udział w grupie terrorystycznej) i uważam, że także w tym przypadku nie jest konieczne ustalenie, że osoba ubiegająca się o azyl została skazana na mocy tego przepisu.

59 — Zobacz motyw 22. W pierwotnym wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako os[ób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, COM(2001) 510 wersja ostateczna (Dz.U. 2002, C 51 E, s. 325) brak jest odpowiednika art. 12 ust. 3. Tekst ten wprowadzono z inicjatywy państw członkowskich podczas negocjacji prowadzonych w Radzie.

60 — W wyroku H.T., na przykład, ustalono, że H.T. przeprowadzał zbiórki darowizn na rzecz PKK, a także okazjonalnie rozpowszechniał czasopismo publikowane przez tę organizację. Trybunał orzekł, że działania te niekoniecznie oznaczają, że H.T. wspierał słuszność działań terrorystycznych oraz że działania tego rodzaju nie stanowią same w sobie aktów terrorystycznych. Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 91).

61 — Zobacz wyraźne brzmienie akapitu wprowadzającego do art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

62 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 94).

63 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 97).

64 — Wszystkie rodzaje czynów przestępczych prowadzących do wyłączenia na gruncie art. 1F konwencji genewskiej mają bardzo poważny charakter (oświadczenie UNHCR dotyczące art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (lipiec 2009 r.). W pkt 17 wytycznych UNHCR wskazuje, że art. 1F lit. c) konwencji genewskiej może być powoływany rzadziej niż przesłanki dla wyłączenia z art. 1F lit. a) lub b).

77. Wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do umacniania i propagowania wspólnych wartości zapisanych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego (art. 3 ust. 5 TUE). W związku z tym, w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o azyl została skazana w następstwie procesu spełniającego wymogi procesowe określone przepisami prawa oraz zgodnego z art. 47 karty i wyrok skazujący uprawomocnił się, będzie to miało istotne znaczenie podczas indywidualnej oceny na gruncie art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Jednocześnie art. 12 ust. 2 lit. c) nie można uznać po prostu za dodatkowy przepis o charakterze antyterrorystycznym, który może zostać powołany automatycznie jako uzupełnienie jakichkolwiek nałożonych już sankcji [65]. Nadal konieczne jest dokonanie indywidualnej oceny wszystkich istotnych faktów i okoliczności w celu zachowania zgodności z wymogami dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

78. Rząd francuski podnosi, że w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o azyl została skazana za popełnienie przestępstwa, na przykład za udział w grupie terrorystycznej, powstaje wzruszalne domniemanie, że powinna ona podlegać wyłączeniu z powodów określonych w art. 12 ust. 2.

79. Nie zgadzam się z tą opinią.

80. W przypadku gdy okoliczności pozwalają twierdzić, że mają istotny charakter, potencjalne powody wyłączenia podlegają ocenie w chwili wystąpienia o przyznanie statusu uchodźcy [66]. W myśl art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji przy dokonywaniu oceny państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem uznania [67]. W moim przekonaniu skazanie za przestępstwo terrorystyczne należy po prostu uznać za jasny i wiarygodny dowód na to, że istnieją poważne powody, aby przyjąć, że zostało spełnione kryterium określone w art. 12 ust. 2. Zaleta takiego podejścia polega na zagwarantowaniu, że wspólne kryteria uznawania osób za uchodźców nie są naruszane w wyniku stosowania przez państwa członkowskie różnych zasad postępowania w przypadku domniemania.

81. Rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi, że pomocny w rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał może być wyrok Shepherd [68], w którym Trybunał dokonał wykładni art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie kwalifikacji [69] w kontekście sprawdzenia, jaki próg jest wystarczający do powołania art. 12 ust. 2 lit. c); przy czym [rząd Zjednoczonego Królestwa] podnosi, że zastosowanie jakiegokolwiek kryterium musi być zgodne z orzeczeniem Trybunału w sprawie Shepherd. W moim rozumieniu rząd Zjednoczonego Królestwa proponuje zastosowanie następującego kryterium: istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że wykonując swoje zadania w ramach grupy terrorystycznej, dana osoba udzielałaby niezbędnego wsparcia w przygotowywaniu lub popełnianiu przestępstw powodujących zastosowanie przesłanki dla wyłączenia w art. 12 ust. 2 lit. c): powinno to także wystarczyć, aby powołać art. 12 ust. 3.

82. Nie uważam, aby wyrok Shepherd okazał się pomocny dla Trybunału w niniejszej sprawie. Po pierwsze, wyrok Shepherd dotyczył jedynie przesłanek wyłączenia z art. 12 ust. 2 lit. a). Po drugie, Trybunał w wyroku Shepherd dokonał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy art. 9 ust. 2 lit. e) a przesłankami wyłączającymi określonymi w art. 12 ust. 2. Trybunał stwierdził bowiem, że ocena ewentualnego ryzyka popełnienia przestępstwa w przyszłości dla celów art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie kwalifikacji w sposób zasadniczy różni się od oceny w świetle art. 12 ust. 2. Ta ostatnia

65 — Zobacz także pkt 25 wytycznych w związku z art. 1F lit. c) konwencji genewskiej oraz rezolucje Rady Bezpieczeństwa 1624(2005) i 2178(2014), w których podkreśla się, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wszelkie środki podejmowane w celu zwalczania terroryzmu były zgodne ze wszystkimi zobowiązaniami, jakie na nich spoczywają w świetle prawa międzynarodowego, i podejmowane były zgodnie z, między innymi, prawem dotyczącym uchodźców i prawem humanitarnym.

66 — Artykuł 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

67 — Zobacz ponadto minimalne normy określone w dyrektywie w sprawie procedur.

68 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117).

69 — Sprawa Shepherd dotyczyła zakresu art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie kwalifikacji, w szczególności znaczenia słów „[…] gdy *odbywanie służby wojskowej stanowiłoby* przestępstwo lub akt podlegający pod klauzule wyłączające określone w art. 12 ust. 2".

wymaga przeprowadzenia badania ex post w celu ustalenia, czy z uwagi na przeszłe działania danej osoby ubiegającej się o azyl podlega ona wyłączeniu z ochrony przyznawanej na gruncie dyrektywy w sprawie kwalifikacji [70]. Wreszcie w wyroku Shepherd brak jest jakiejkolwiek wykładni pojęcia aktu terrorystycznego w rozumieniu dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

83. Jestem zdania, że ocena, której dokonanie należy do właściwych organów krajowych dla celów art. 12 ust. 2 lit. c), powinna być dwuetapowa.

84. Pierwszy krok polega na sprawdzeniu, czy organizacja, którą wspierała osoba ubiegająca się o azyl lub w której działaniach osoba ta brała udział, faktycznie jest organizacją terrorystyczną [71].

85. Krok drugi obejmuje ocenę, czy określone okoliczności faktyczne łączone z daną osobą pozwalają stwierdzić, że uczestniczyła ona w aktach terrorystycznych powodujących zastosowanie art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Wymaga to dokonania oceny struktury organizacji, pozycji tej osoby w ramach organizacji oraz możliwości wywierania wpływu na działania grupy [72]; ponadto konieczna jest ocena, czy i w jakim zakresie osoba ta była zaangażowana w planowanie, podejmowanie decyzji lub kierowanie innymi osobami w celu dokonania aktów terrorystycznych oraz czy i w jakim zakresie finansowała tego rodzaju działania lub przekazywała innym osobom środki pozwalające na ich dokonanie. Właściwe organy muszą mieć też pewność, że osoba ta dopuściła się tych działań terrorystycznych lub wniosła istotny wkład w ich dokonanie oraz że jest za nie współodpowiedzialna, ponieważ działała z pełną świadomością popełniania rzeczonych przestępstw [73].

86. Z odesłania prejudycjalnego wynika, że M. Lounani okazał się jednym z czołowych członków GICM. Prowadzi to do logicznego wniosku, że mógł on wpływać na działania grupy. Zapewniał jej wsparcie logistyczne. Oznacza to, że mógł z powodzeniem ułatwiać i umożliwiać innym udział w aktach terrorystycznych lub ich dokonywanie. Działalność GICM ma wymiar międzynarodowy, gdyż grupa została umieszczona w wykazie sankcji Narodów Zjednoczonych [74]. Międzynarodowy aspekt działalności M. Lounaniego wynika także z faktu, że był zaangażowany on w podrabianie paszportów i pomagał ochotnikom chcącym dostać się do Iraku. Motywy jego działania oraz intencje w odniesieniu do grupy terrorystycznej, do której należał, są także istotne dla ustalenia jego osobistej odpowiedzialności.

87. Chociaż z postanowienia odsyłającego jasno wynika, że M. Lounani nie został skazany za osobiste dokonanie ataków terrorystycznych, dotkliwość wymierzonej kary stanowi poważne wskazanie co do wagi przypisywanych mu przestępstw.

88. Pragnę jednak podkreślić, że Trybunał może jedynie przedstawić wskazówki, a ostateczna ocena wniosku M. Lounaniego należy do kompetencji władz krajowych, z zastrzeżeniem kontroli, jaką sprawują sądy krajowe, do których należy ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie okoliczności faktycznych.

89. Jestem więc zdania, że w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy została skazana za udział w grupie terrorystycznej przez sądy państwa członkowskiego i wyrok skazujący uprawomocnił się, jest to okoliczność, która ma istotne znaczenie i której należy przypisać znaczną wagę w kontekście indywidualnej oceny, czy zastosowanie mają przesłanki wyłączające z art. 12 ust. 2

70 — Zobacz wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117, pkt 38).

71 — Zobacz pkt 69 powyżej. Ta kwestia nie ulega wątpliwości w niniejszej sprawie.

72 — Zobacz pkt 19 wytycznych. Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 90–93), gdzie Trybunał rozważał, czy wsparcie ze strony uchodźcy na rzecz grupy terrorystycznej dawało istotne powody z zakresu bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego w rozumieniu art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, uzasadniające cofnięcie jego zezwolenia na pobyt.

73 — Zobacz pkt 51 noty informacyjnej.

74 — Zobacz pkt 26 powyżej.

lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Dokonując oceny faktów i okoliczności sprawy osoby ubiegającej się o azyl, dla celów art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 rozpatrywanych łącznie, właściwe organy krajowe muszą także ocenić, czy osoba ta jest osobiście współodpowiedzialna poprzez odniesienie się do jej motywów i intencji w związku z działalnością grupy terrorystycznej, do której należy. Działania grupy muszą mieć wymiar międzynarodowy, a charakter tych działań musi być na tyle poważny, że wywołują one konsekwencje dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Okoliczność, że ubiegający się o azyl był czołowym członkiem grupy, stanowi istotny czynnik. Nie jest konieczne ustalenie, że osobiście podżegał on do dokonywania aktów terrorystycznych lub do udziału w nich, w myśl definicji z art. 1 decyzji ramowej, aby możliwe było powołanie się na wystąpienie przesłanek wyłączających z art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

W przedmiocie pytania czwartego

90. Pytanie czwarte dotyczy tego, czy czyn polegający na podżeganiu lub udziale, o którym mowa w art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji, musi być związany z popełnieniem przestępstwa na gruncie art. 1 decyzji ramowej, czy też możliwe jest, aby odnosił się on do przestępstwa z art. 2 tej decyzji.

91. Z powodów wskazanych w odpowiedziach na pytania pierwsze, drugie i trzecie nie uważam, że zastosowanie art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikacji zależy od tego, czy zastosowanie znajduje decyzja ramowa. W związku z powyższym nie jest konieczne wykazanie, że doszło do popełnienia przestępstwa w rozumieniu art. 1 i 2 tej decyzji, aby zastosowanie miał art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikacji.

W przedmiocie pytania piątego

92. Czy osoba ubiegająca się o azyl może zostać wyłączona z możliwości kwalifikowania się jako uchodźca, w sytuacji gdy ani ona, ani grupa terrorystyczna, do której należy, nie popełniły aktów przemocy o szczególnie okrutnym charakterze, o których mowa w art. 1 decyzji ramowej?

93. Moim zdaniem możliwość powołania się na przesłanki wyłączające z art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie jest uzależniona od wykazania, że osoba ubiegająca się o azyl jest winna tego rodzaju czynów.

94. Po pierwsze, w tekście decyzji ramowej nie występuje określenie „akt przemocy o szczególnie okrutnym charakterze". Po drugie, jak już wyjaśniłam, popełnienie czynów zdefiniowanych w tej decyzji jako akty terrorystyczne nie jest wyłączną ani nawet wymaganą przesłanką powodującą zastosowanie art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikacji [75].

95. Dla porządku należy dodać, że określenie „akt przemocy o szczególnie okrutnym charakterze" nie jest także warunkiem wyłączenia zgodnie z brzmieniem dyrektywy w sprawie kwalifikacji. Ponadto cele tej dyrektywy nie wskazują na istnienie jakiejkolwiek podstawy dla wykładni art. 12 ust. 2 przewidującej zastosowanie takiego warunku.

75 — Zobacz pkt 58, 91 powyżej.

Wnioski

96. W świetle powyższych rozważań uważam, że na pytania przedłożone przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób:

— Nie jest konieczne wykazanie, że osoba ubiegająca się o azyl została skazana za przestępstwo terrorystyczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu w celu wyłączenia możliwości uzyskania przez tę osobę statusu uchodźcy ze względu na uznanie jej za winną popełnienia czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych w rozumieniu art. 12 ust. 2 lit. c) 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 os[ób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony.

— W sytuacji gdy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy została skazana za udział w grupie terrorystycznej przez sądy państwa członkowskiego i wyrok skazujący uprawomocnił się, jest to okoliczność, która ma istotne znaczenie i której należy przypisać znaczną wagę w kontekście indywidualnej oceny, czy zastosowanie mają przesłanki wyłączające z art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Dokonując oceny faktów i okoliczności sprawy osoby ubiegającej się o azyl, dla celów art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 rozpatrywanych łącznie, właściwe organy krajowe muszą także ocenić, czy osoba ta jest osobiście współodpowiedzialna poprzez odniesienie się do jej motywów i intencji w związku z działalnością grupy terrorystycznej, do której należy. Działania grupy muszą mieć wymiar międzynarodowy, a charakter tych działań musi być na tyle poważny, że wywołują one konsekwencje dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Okoliczność, że ubiegający się o azyl był czołowym członkiem grupy, stanowi istotny czynnik. Nie jest konieczne ustalenie, że osobiście podżegał on do dokonywania aktów terrorystycznych lub do udziału w nich, w myśl definicji z art. 1 decyzji ramowej 2002/475, aby możliwe było powołanie się na wystąpienie przesłanek wyłączających z art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/83.

— W celu ustalenia, czy osoba ubiegająca się o przyznanie statusu uchodźcy podżegała do popełnienia przestępstw lub czynów w rozumieniu art. 12 ust. 2 i 3 dyrektywy 2004/83 lub w inny sposób brała w nich udział, nie jest konieczne, aby grupa terrorystyczna, do której należała ta osoba, popełniła czyny wymienione w art. 1 decyzji ramowej 2002/475 ani by osoba ubiegająca się o azyl została uznana za winną popełnienia czynu, o którym mowa w art. 2 tej decyzji.

— Osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy może zostać wyłączona z możliwości kwalifikowania się jako uchodźca, mimo że ani ona, ani grupa terrorystyczna, do której należy, nie popełniły aktów przemocy o szczególnie okrutnym charakterze, o których mowa w art. 1 decyzji ramowej 2002/475.