Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 17 marca 2016 r.[1]

Sprawa C-155/15

George Karim
przeciwko
Migrationsverket

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Kammarrätten i Stockholm (administracyjny sąd apelacyjny, Sztokholm (Szwecja)]

Azyl — Rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej — Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego — Wykładnia art. 27 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 — Zakres prawa do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie — Rozumienie art. 19 ust. 2

Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Kammarrätten i Stockholm (sąd administracyjny, Sztokholm) (zwany dalej „sądem odsyłającym"), oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w sprawie C-63/15, Ghezelbash, są powiązane. W ramach każdej z tych spraw osoba ubiegająca się o azyl stara się zaskarżyć decyzję właściwych organów państwa członkowskiego swojego pobytu o przekazaniu tej osoby do innego państwa, które wyraziło zgodę na przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. W sprawach tych podniesiono ważną kwestię. Czy rozporządzenie nr 604/2013 (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III")[2], podobnie jak poprzedzające je rozporządzenie nr 343/2003 (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin II")[3], stanowi tylko czysto międzypaństwowy mechanizm, który nie umożliwia indywidualnej osobie ubiegającej się o azyl kwestionowania takiej decyzji? Czy też osoba taka może obecnie wnieść odwołanie lub domagać się ponownego rozpoznania na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w celu zaskarżenia decyzji o przekazaniu na tej podstawie, że kryteria mające na celu określenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego zostały nieprawidłowo zastosowane?

2. Ze względu na to, że okoliczności faktyczne dotyczące żądań każdego z wnioskodawców są różne, konkretne pytania, jakie mogą zostać zadane w tych sprawach, nie są jednakowe. Wydam zatem dwie opinie z tą samą datą. W opinii wydanej przeze mnie w sprawie Ghezelbash (w pkt 54–84) szczegółowo przedstawiłam analizę interpretacji art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Stosuję to rozumowanie w sprawie G. Karima w pkt 20–35 poniżej.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31).

3 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 50, s. 1).

3. Wspólny europejski system azylowy (zwany dalej „CEAS”) obejmuje szereg środków, w tym rozporządzenia mające na celu szybkie ustalenie, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie złożonego przez osobę wniosku o udzielenie azylu. Środki te określane są zbiorczo jako „system dubliński” [4]. W wypadku gdy obywatel państwa trzeciego jest związany z więcej niż jednym państwem członkowskim (na przykład dlatego, że przybył na terytorium Unii Europejskiej przez jedno państwo członkowskie, a wniosek o udzielenie azylu składa w innym państwie członkowskim), niezbędne jest określenie państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie azylu. Kryteria określania odpowiedzialnego państwa członkowskiego (zwane dalej „kryteriami z rozdziału III”) są ustalone w ścisłej hierarchii w rozporządzeniu Dublin III. Jeżeli państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o udzielenie azylu, na podstawie tych kryteriów stwierdzi, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku, pierwsze państwo członkowskie może zwrócić się do drugiego państwa o wtórne przejęcie (lub o przejęcie) wnioskodawcy. Po rozstrzygnięciu tej kwestii badanie wniosku o udzielenie azylu odbywa się zgodnie z przepisami właściwego aktu prawnego CEAS [5].

4. W odniesieniu do art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II Trybunał orzekł w sprawie Abdullahi [6], że podstawy dla odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu są ograniczone w sytuacji, gdy państwo członkowskie zgadza się na przejęcie osoby ubiegającej się o azyl. W związku z tym wnioskodawca może podważyć taką decyzję, wyłącznie powołując się na istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim, które to nieprawidłowości stanowią istotne powody, aby przypuszczać, że osoba ta zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddaną nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [7].

5. Sąd odsyłający jest zdania, że należy rozważyć następujące kwestie: czy przyjęte w sprawie Abdullahi rozstrzygnięcie nadal ma zastosowanie w kontekście rozporządzenia Dublin III? Czy osoba znajdująca się w okolicznościach takich jak te, w jakich znalazł się G. Karim, nie może zaskarżyć stosowania przez właściwe organy kryteriów z rozdziału III w odwołaniu lub we wniosku o ponowne rozpoznanie, zgodnie z procedurą określoną w art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia? Jakie są skutki zastosowania art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do osoby ubiegającej się o azyl [8]?

4 — Akty te to obecnie: (i) rozporządzenie Dublin III, które zastąpiło rozporządzenie Dublin II; (ii) rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 222, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 200), częściowo uchylone rozporządzeniem Dublin III oraz znacząco zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 (Dz.U. 2014, L 39, s. 1) (zwanym dalej „rozporządzeniem wykonawczym”); oraz (iii) rozporządzenie Eurodac. Co się tyczy tego ostatniego środka, zob. pkt 11 oraz przypisy 10 i 11 poniżej.

5 — Akty te obejmują dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60; zwaną dalej „dyrektywą w sprawie procedur”) i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9; zwaną dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”). Dyrektywą tą uchylono i zastąpiono dyrektywę 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 osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12), ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2013 r.

6 — Wyrok C-394/12, EU:C:2013:813, pkt 60, 62. W sprawie tej Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II.

7 — Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”).

8 — Przepis ten wskazany został w całości w pkt 10 poniżej.

Ramy prawne

6. Istotne przepisy karty i ramy prawne systemu dublińskiego przedstawiono, odpowiednio, w pkt 6–8 i 9–25 mojej opinii w sprawie Ghezelbash. System dubliński stosuje się do Konfederacji Szwajcarskiej na mocy dwustronnej umowy międzynarodowej zawartej między (ówczesną) Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską [9]. W konsekwencji i zgodnie z art. 5 ust. 2 tej umowy w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem Konfederacja Szwajcarska złożyła uwagi na piśmie.

7. Istotne są następujące dodatkowe przepisy.

8. Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zawarto w rozdziale III, w którym określono kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Stanowi on, że w przypadku gdy „[…] ustalono, na podstawie dowodów lub poszlak opisanych w dwóch wykazach wymienionych w art. 22 ust. 3 niniejszego rozporządzenia […], że wnioskodawca przekroczył nielegalnie granicę lądową, morską lub powietrzną państwa członkowskiego, przybywając z państwa trzeciego, państwo członkowskie, do którego w ten sposób wjechał, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Odpowiedzialność ta wygasa z upływem dwunastu miesięcy od dnia, kiedy nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy.

[…]”.

9. Rozdział V jest zatytułowany „Obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego”. Artykuł 18 stanowi:

„1. Odpowiedzialne państwo członkowskie na podstawie niniejszego rozporządzenia jest zobowiązane do:

a) przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 21, 22 i 29, wnioskodawcy, który złożył wniosek w innym państwie członkowskim;

b) wtórnego przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, wnioskodawcy, którego wniosek jest rozpatrywany i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu;

c) wtórnego przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wycofał wniosek w trakcie jego rozpatrywania i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu;

d) wtórnego przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego wniosek został odrzucony, i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu.

[…]”.

10. Artykuł 19 stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie wydaje wnioskodawcy dokument pobytu, obowiązki określone w art. 18 ust. 1 przechodzą na to państwo członkowskie.

9 — Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską dotycząca kryteriów i mechanizmów umożliwiających określanie państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim lub w Szwajcarii weszła w życie w dniu 1 marca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 53, s. 5).

2. Obowiązki określone w art. 18 ust. 1 wygasają, w przypadku gdy odpowiedzialne państwo członkowskie jest w stanie wykazać, kiedy otrzyma wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie wnioskodawcy lub innej osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), że zainteresowana osoba opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy, chyba że jest ona w posiadaniu ważnego dokumentu pobytu wydanego przez odpowiedzialne państwo członkowskie.

Wniosek złożony po okresie nieobecności, o którym mowa w akapicie pierwszym, uznawany jest za nowy wniosek, stanowiący podstawę wszczęcia nowego postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

[…]”.

11. Baza danych Eurodac stanowi narzędzie służące wdrożeniu systemu dublińskiego. Są w niej przechowywane odciski palców między innymi osób ubiegających się o azyl. Służy ona do ustalania tożsamości tych osób, a także do ustalania tego, czy osoby te składały już uprzednio wnioski w państwie członkowskim Unii, a także zapewnia skuteczne stosowanie rozporządzeń systemu dublińskiego [10].

Okoliczności faktyczne, postępowanie i przedłożone pytania

12. George Karim jest obywatelem syryjskim. W dniu 3 marca 2014 r. złożył wniosek o udzielenie azylu w Szwecji. Sprawdzenia w bazie danych Eurodac [11] ujawniły, że w dniu 14 maja 2013 r. wystąpił on o udzielenie takiej ochrony w Słowenii. W dniu 20 marca 2014 r. organy szwedzkie zwróciły się zatem do organów słoweńskich o przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku G. Karima, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. W dniu 3 kwietnia 2014 r. organy słoweńskie przychyliły się do tego żądania. Następnego dnia Szwecja powiadomiła Słowenię, że posiada uzupełniające informacje wskazujące na to, że G. Karim opuścił terytorium państw członkowskich na okres przekraczający trzy miesiące w rozumieniu art. 19 ust. 2 rozporządzenia. W paszporcie wnioskodawcy nie ma stempli wjazdu do Słowenii ani wyjazdu ze Słowenii, lecz jest jednak stempel wjazdu do Libanu z dnia 20 lipca 2013 r. W dniu 12 maja 2014 r. organy słoweńskie potwierdziły swoją zgodę na rozpatrzenie złożonego przez G. Karima wniosku o udzielenie azylu. Następnego dnia organy szwedzkie oddaliły zatem wniosek G. Karima o udzielenie azylu i w konsekwencji wydały także decyzję o przekazaniu.

13. Wniesiona przez G. Karima do Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (sądu administracyjnego ds. imigracji w Sztokholmie) skarga na powyższą decyzję została oddalona z następujących powodów: (i) decyzja ta nie była oparta na żadnej z ograniczonych podstaw wskazanych w wydanym w sprawie Abdullahi wyroku Trybunału; oraz (ii) Słowenia wyraziła zgodę na rozparzenie wniosku G. Karima – w konsekwencji to, czy opuścił on terytorium państw członkowskich na okres trzech miesięcy, jest nieistotne dla decyzji o przekazaniu. Wydane przez Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen orzeczenie zostało zaskarżone przed sądem odsyłającym.

10 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1). Rozporządzenie to stosuje się od dnia 19 lipca 2015 r. i obecnie obowiązuje. Natomiast nie obowiązywało ono w okresie istotnym dla niniejszej sprawy.

11 — W okresie istotnym dla niniejszej sprawy podstawę prawną dla bazy danych Eurodac stanowiło rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (Dz.U. 2000, L 316, s. 1).

14. Sąd odsyłający stwierdza, że jego zdaniem art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zmienił regułę dotyczącą środków zaskarżenia, która uprzednio zawarta była w art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II. Opiera się on w szczególności na fakcie, że motyw 19 stanowi część preambuły rozporządzenia Dublin III oraz że brzmienie art. 27 ust. 1 istotnie różni się od brzmienia uprzedniego przepisu. Sąd odsyłający wskazuje także, że do rozporządzenia Dublin III wprowadzono uzupełniające przepisy – dotyczące między innymi pomocy prawnej – i że Trybunał nie wyjaśnił jeszcze zakresu określonego w art. 27 ust. 1 prawa do odwołania lub do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie.

15. W związku z powyższym sąd odsyłający zwraca się o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

„1) Czy nowe przepisy dotyczące skutecznych środków zaskarżenia w rozporządzeniu [Dublin III] (motyw 19 oraz art. 27 ust. 1 i 5) oznaczają, że osoba ubiegająca się o azyl ma również możliwość podważenia kryteriów zawartych w rozdziale III rozporządzenia [Dublin III], na których podstawie ma zostać przekazana do innego państwa członkowskiego, które zgodziło się ją przyjąć? Czy też skuteczne środki zaskarżenia mogą ograniczać się jedynie do prawa do zbadania, czy istnieją systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca ma zostać przekazany (odpowiadającego wydanemu przez Trybunał wyrokowi Abdullahi, C-394/12)?

2) W razie gdyby Trybunał miał uznać, że możliwe jest podważenie kryteriów zawartych w rozdziale III rozporządzenia, konieczna jest również odpowiedź na następujące pytanie: czy art. 19 ust. 2 rozporządzenia [Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że rozporządzenie nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl wykaże, iż przez co najmniej trzy miesiące przebywała poza terytorium państw członkowskich?”.

16. Uwagi na piśmie złożyły do Trybunału rządy Republiki Czeskiej, Francji, Grecji, Niderlandów, Szwajcarii, a także Komisja Europejska. Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2015 r. te same strony – z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Konfederacji Szwajcarskiej – oraz ponadto G. Karim, Migrationsverket (urząd ds. cudzoziemców) i Szwecja przedstawiły uwagi ustne.

Ocena

Uwagi wstępne

17. Jak wskazałam w opinii w sprawie Ghezelbash, CEAS jest oparty na założeniu, że wszystkie uczestniczące w nim państwa przestrzegają praw podstawowych, w tym praw wynikających z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców [12] i z konwencji o ochronie praw człowieka, oraz że państwa członkowskie mogą i powinny mieć wzajemne zaufanie co do poziomu ochrony, jaki gwarantują. Rozporządzenie Dublin III zostało przyjęte w świetle zasady wzajemnego zaufania i w celu racjonalizacji rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, unikania zatorów w systemie wynikających z obowiązku rozstrzygania przez właściwe organy w różnych państwach członkowskich wniosków składanych wielokrotnie przez tego samego wnioskodawcę, zwiększenia pewności prawa w odniesieniu do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu i w celu zapobieżenia wybieraniu państwa członkowskiego (forum shopping). Z praktycznego punktu widzenia nadrzędnym celem systemu dublińskiego jest więc przyspieszenie rozpatrywania wniosków w interesie zarówno osób ubiegających się o azyl, jak i uczestniczących państw [13].

12 — Która została podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. i weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. (*United Nations Treaty Series*, t. 189, s. 150, nr 2545, 1954), a także została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

13 — Wyrok N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78, 79.

18. Sąd odsyłający stwierdził, że pierwotnie G. Karim wniósł o udzielenie azylu w dniu 14 maja 2013 r. w Słowenii. Natomiast niniejsze odesłanie wynika z wniosku o udzielenie azylu, który złożył on w dniu 3 marca 2014 r. w Szwecji. Wniosek ten jest regulowany rozporządzeniem Dublin III [14]. Stosując kryteria zawarte w rozdziale III, w art. 13 ust. 1, organy szwedzkie ustaliły Słowenię jako odpowiedzialne państwo członkowskie i nawiązały niezbędny kontakt z organami słoweńskimi, które zgodziły się rozpatrzyć wniosek G. Karima.

19. George Karim twierdzi, że nie należy go przekazywać do Słowenii z dwóch względów. Po pierwsze, obowiązek tego państwa związany z rozpatrzeniem jego wniosku ustał zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Po drugie, G. Karim nie powinien być tam przekazywany ze względów humanitarnych, ponieważ warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl w Słowenii cechują się takimi systemowymi nieprawidłowościami, że istnieje ryzyko naruszenia przysługujących mu praw człowieka. Sąd odsyłający nie dążył do uzyskania dodatkowych wskazówek w odniesieniu do drugiego względu wskazanego we wniosku G. Karima (który to wzgląd w każdym wypadku wydaje się objęty wyrokiem Trybunału w sprawie Abdullahi oraz art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III) [15] ani nie poczynił żadnych ustaleń w tym względzie. W dalszej części opinii nie będę zatem rozpatrywała tego drugiego względu podniesionego we wniosku G. Karima.

Pytanie pierwsze

20. W pytaniu pierwszym chodzi o kwestie podobne do tych, które podniesiono w pytaniu pierwszym zadanym w sprawie Ghezelbash. Zasadniczo sąd odsyłający podobnie dąży do ustalenia wykładni i zakresu art. 27 ust. 1 w związku z motywem 19 rozporządzenia Dublin III. Dąży on do ustalenia, czy – w okolicznościach, w których państwo członkowskie stosuje kryteria z rozdziału III i ustala inne państwo członkowskie, do którego uprzednio przybyła osoba ubiegająca się o azyl, jako odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku tej osoby, a państwo to zgadza się przyjąć odpowiedzialność – wnioskodawca może zaskarżyć decyzję o przekazaniu ze względu na to, że błędnie zastosowano wspomniane kryteria, czy też zaskarżenie na podstawie art. 27 ust. 1 jest ograniczone do sytuacji określonej przez Trybunał w wyroku Abdullahi.

21. George Karim i Republika Czeska podnoszą, że zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia osoby ubiegające się o azyl mogą zaskarżyć decyzje o przekazaniu w oparciu o kryteria z rozdziału III. W opinii wydanej w sprawie Ghezelbash opisałam ten proponowany sposób wykładni jako „opcję trzecią". Jednakże Republika Czeska podkreśla, że jej zdaniem wnioskodawcy nie przysługuje ogólne prawo wyboru państwa członkowskiego, które będzie rozpatrywało jego wniosek o udzielenie azylu.

22. Migrationsverket, Francja, Grecja, Szwecja i Komisja nie zgadzają się z tym punktem widzenia. Są one zdania, że prawo do odwołania lub do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 1 jest ograniczone do wypadków, w których powołano się na określone w sprawie Abdullahi kryteria lub w których rozpatrywane są prawa wnioskodawcy wyraźnie zagwarantowane na podstawie rozporządzenia Dublin III, takie jak prawo do życia rodzinnego. W opinii wydanej w sprawie Ghezelbash opisałam ten proponowany sposób wykładni jako „opcję drugą".

23. Niderlandy twierdzą, że prawo do odwołania lub do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie jest ściśle ograniczone jedynie do sytuacji, w których mają zastosowanie podstawy określone w sprawie Abdullahi (w opinii wydanej w sprawie Ghezelbash opisałam ten proponowany sposób wykładni jako „opcję pierwszą").

14 — Rozporządzenie weszło w życie w dniu 1 stycznia 2014 r.

15 — Zobacz dalej pkt 30 poniżej.

24. Tak jak w sprawie Ghezelbash, twierdzę, że aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie pierwsze, nie można automatycznie stosować wniosku przyjętego przez Trybunał w sprawie Abdullahi, zgodnie z opcją pierwszą.

25. Po pierwsze, bardzo szczególne (i bardzo skomplikowane) okoliczności faktyczne sprawy Abdullahi [16] wykazują niewielkie podobieństwo do sprawy G. Karima. Podczas gdy ustalono, że G. Karim po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie azylu w Słowenii, a jego wniosek w Szwecji jest zatem drugim wnioskiem, nic nie wskazuje na to, że przed złożeniem wniosku w Szwecji G. Karim był powiązany z więcej niż jednym państwem członkowskim Unii Europejskiej. Kwestię do ustalenia stanowi raczej to, czy przed złożeniem drugiego wniosku opuścił on terytorium Unii Europejskiej na okres co najmniej trzech miesięcy i czy w konsekwencji ciążąca na Słowenii i odnosząca się do G. Karima odpowiedzialność wygasła na mocy art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Kwestia ta nie była rozpatrywana w sprawie Abdullahi, która dotyczyła innej sytuacji, związanej nie z dwoma, lecz z trzema państwami członkowskimi.

26. Po drugie, brzmienie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III – o którego interpretację zwrócono się obecnie do Trybunału – istotnie różni się od brzmienia art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, w odniesieniu do którego Trybunał orzekał w sprawie Abdullahi. A zatem rozumowania ze sprawy Abdullahi nie można transponować automatycznie.

27. Jak wyjaśniłam w opinii wydanej w sprawie Ghezelbash, w art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III nie zawarto wyraźnego przepisu odnoszącego się do zakresu kontroli dla celów tego rozporządzenia. Jednakże jest jasne, że odmiennie niż w wypadku art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, prawo do odwołania od decyzji o przekazaniu jest obowiązkowe. Zanim decyzja taka zostanie przyjęta, państwo członkowskie, w którym znajduje się osoba ubiegająca się o azyl, powinno zastosować kryteria z rozdziału III i rozważyć, czy ono, czy też inne państwo członkowskie jest odpowiedzialnym państwem. W wypadku gdy drugie państwo zgadza się być odpowiedzialnym państwem członkowskim, pierwsze państwo członkowskie może wydać decyzję o przekazaniu. Wnioskodawca nie może wnieść odwołania ani wniosku o ponowne rozpoznanie, zanim wnioskujące państwo członkowskie przyjmie decyzję o przekazaniu. A zatem żadne odwołanie ani żaden wniosek o ponowne rozpoznanie nie mogą być oparte wyłącznie na zgodzie państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o przejęcie, na uznanie swojej odpowiedzialności [17].

28. Wobec braku przepisu wyjaśniającego, czy zakres odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie jest wystarczająco szeroki, aby ogólnie obejmować stosowanie rozporządzenia Dublin III, czy też jest on ograniczony do podstawy wskazanej w wyroku Abdullahi, należy rozważyć cel i kontekst rozporządzenia [18].

29. Motyw 19 rozporządzenia Dublin III (który w postaci materialnego przepisu wyrażono w art. 27 ust. 1) wyraźnie stanowi, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw wnioskodawców, gwarancji proceduralnych oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania środki zaskarżenia obejmują zbadanie zarówno „stosowania niniejszego rozporządzenia”, jak i „sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca [miałby] zostać przekazany”.

30. Druga część tej gwarancji moim zdaniem określa to, co obecnie skodyfikowano w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III. A zatem jeżeli przekazanie wnioskodawcy do państwa członkowskiego wyznaczonego jako państwo odpowiedzialne jest niemożliwe, gdyż istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim występują wady systemowe, powodujące pojawienie

16 — Wydany w sprawie Abdullahi wyrok streściłam i omówiłam w pkt 48–53 opinii w sprawie Ghezelbash.

17 — Zobacz opinia w sprawie Ghezelbash, pkt 57–59.

18 — Wyrok w sprawie Petrosian i in., C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 34.

się ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego dalej prowadzi ocenę określonych w rozdziale III kryteriów w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne [19].

31. Naturalną wykładnię pierwszej części tej gwarancji stanowi taka wykładnia, aby zakres art. 27 ust. 1 objął sposób, w jaki państwa członkowskie stosują rozporządzenie Dublin III.

32. W opinii wydanej w sprawie Ghezelbash przeprowadziłam szczegółową analizę trzech przedstawionych Trybunałowi opcji w zakresie właściwej wykładni art. 27 ust. 1 i przychyliłam się do opcji trzeciej, która pozwoliłaby na zaskarżenie decyzji o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III ze względu na to, że właściwe organy błędnie zastosowały kryteria z rozdziału III. Uprzejmie odsyłam Trybunał do tej szczegółowej analizy (wskazanej w pkt 54–84 mojej opinii w tej sprawie) i przedstawiam takie samo zalecenie jak w sprawie Ghezelbash. Dodaję tylko kilka uwag.

33. Po pierwsze, G. Karim (podobnie jak M. Ghezelbash) dąży do zaskarżenia tego, co określa jako błędne zastosowanie kryteriów z rozdziału III. Jeśli ma mieć możliwość skutecznego przedstawienia swojego zdania w odniesieniu do decyzji o przekazaniu, należy mu umożliwić powołanie się w drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie na nieprawidłowe stosowanie tych kryteriów.

34. Po drugie, wskazuję, że – podobnie jak M. Ghezelbash – G. Karim nie podnosi naruszenia szczególnego przyznanego mu w rozporządzeniu Dublin III prawa procesowego ani prawa materialnego, takiego jak wskazane w art. 4 i 5 prawa, czy też zawarte w art. 9–11 prawa do ponownego połączenia rodziny. Zgodnie z opcją drugą nie miałby on zatem prawa do odwołania ani do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie. Pełna i skuteczna ochrona sądowa zostaje mu zatem przyznana, wyłącznie gdy jako prawidłowa wykładnia art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zostanie wybrana opcja trzecia (raczej niż opcja druga).

35. Z powyższych względów stwierdzam, że rozporządzenie Dublin III należy interpretować w ten sposób, iż wnioskodawca w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym ma prawo zwrócić się do sądu na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia o zbadanie w ramach odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, czy właściwe organy prawidłowo zastosowały kryteria z rozdziału III, przyjmując decyzję o przekazaniu wnioskodawcy do innego państwa członkowskiego celem rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Pytanie drugie

36. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III oznacza, że rozporządzenia nie należy stosować w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o azyl wykaże, iż opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy.

37. Migrationsverket jest zdania, że art. 19 ust. 2 oznacza, iż rozporządzenia nie stosuje się, gdy wnioskodawca opuścił terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy. W takiej sytuacji należy złożyć nowy wniosek zgodnie z rozporządzeniem.

38. Rząd szwajcarski proponuje jedynie odpowiedź na pytanie drugie. Wskazuje, że z systematyki rozporządzenia Dublin III wynika, iż wnioskodawcy nie powinni mieć możliwości zaskarżenia stosowania kryteriów z rozdziału III. Jeśli mieliby taką możliwość, cały system dubliński byłby zagrożony. Artykuł 19, dotyczący ustania odpowiedzialności, ma na celu ochronę interesów państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o przejęcie. Na państwie tym ciąży ciężar dowodu, że

19 — Zobacz przypis 49 i pkt 60 mojej opinii w sprawie Ghezelbash.

wnioskodawca opuścił terytorium Unii na okres co najmniej trzech miesięcy. Artykuł 19 ust. 2 nie ma na celu ochrony indywidualnych interesów osoby ubiegającej się o azyl. W konsekwencji na przepis ten nie można powoływać się przed sądami krajowymi w drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu.

39. Jestem zdania, że pytania pierwsze i drugie są koniecznie ściśle wzajemnie powiązane. George Karim twierdzi, że obowiązki Słowenii jako odpowiedzialnego państwa członkowskiego ustały zgodnie z art. 19 ust. 2, ponieważ opuścił on terytorium Unii na okres co najmniej trzech miesięcy w rozumieniu tego przepisu. Mimo że G. Karim nie złożył do Trybunału uwag na piśmie, jego stanowisko rozumiem jako oznaczające zasadniczo, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia (istotne kryterium z rozdziału III) nie ma zastosowania, co skutkuje tym, że Słowenia nie może być odpowiedzialnym państwem członkowskim. A zatem zdaniem G. Karima to Szwecja jest odpowiedzialnym państwem członkowskim.

40. Wyraźne brzmienie art. 19 ust. 2 wskazuje, że obowiązki państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o przejęcie (w tym wypadku Słowenii), związane z wtórnym przejęciem wnioskodawcy znajdującego się w sytuacji G. Karima, ustają w wypadku, gdy państwo to może wykazać, iż zainteresowana osoba opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy. Przepis ten umożliwia państwu członkowskiemu, do którego zwrócono się o przejęcie, dokonanie oceny, czy faktycznie jest ono odpowiedzialnym państwem członkowskim dla celów rozporządzenia Dublin III, przy uwzględnieniu wszelkich dowodów lub poszlak, które mogą być istotne, zgodnie z art. 22 ust. 2.

41. W niniejszej sprawie organy szwedzkie powiadomiły Słowenię o twierdzeniu G. Karima, zgodnie z którym przebywał on poza terytorium Unii przez okres ponad trzech miesięcy. Organy słoweńskie utrzymały wydaną przez siebie zgodę na przejęcie odpowiedzialności zgodnie z rozporządzeniem Dublin III.

42. Potwierdzenie przez organy słoweńskie wydanej zgody na bycie odpowiedzialnym państwem członkowskim *nie* stanowi decyzji o przekazaniu i nie może zatem samo w sobie stanowić przedmiotu odwołania ani wniosku o ponowne rozpoznanie przez szwedzkie sądy, zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia.

43. Można jednak wyobrazić sobie, że moc dowodową i znaczenie nadane przez organy szwedzkie udzielonej im przez G. Karima informacji można byłoby sprowadzić – w ramach rozstrzygania w przedmiocie przekazania go do Słowenii – do odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie w zakresie, w jakim istotne jest, czy organy szwedzkie prawidłowo zastosowały kryteria z rozdziału III, *gdy przyjmowały samą decyzję o przekazaniu*.

44. Zakres jakiegokolwiek procesu odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie nie został uregulowany w rozporządzeniu i powinien zatem stanowić przedmiot krajowych przepisów proceduralnych, z zastrzeżeniem zasady skuteczności.

45. Wreszcie, jeśli G. Karim może wykazać, że opuścił terytorium Unii na okres co najmniej trzech miesięcy, wszelki kolejny złożony do właściwych organów państwa członkowskiego wniosek o udzielenie azylu stanowi nowy wniosek skutkujący nową procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego dla celów art. 19 ust. 2 akapit drugi. W tym zakresie wydaje mi się, że to, czy rozporządzenie Dublin III „nie znajduje zastosowania", nie stanowi – jak może sugerować brzmienie przedstawionego przez sąd krajowy pytania drugiego – rzeczywistej kwestii do rozstrzygnięcia. Rozporządzenie ma zastosowanie; jednak skutek jego zastosowania byłby – w takich okolicznościach faktycznych – odmienny w zakresie, w jakim Szwecja pozostałaby odpowiedzialnym państwem członkowskim dla celów rozstrzygnięcia złożonego przez G. Karima wniosku o udzielenie azylu.

Wnioski

46. W świetle wszystkich powyższych rozważań sądzę, że Trybunał powinien udzielić na zadane przez Kammarrätten i Stockholm [administracyjny sąd apelacyjny, Sztokholm (Szwecja)] pytania następujących odpowiedzi:

— Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca należy interpretować w ten sposób, że wnioskodawca w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym ma prawo zwrócić się do sądu na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia o zbadanie w ramach odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, czy właściwe organy prawidłowo zastosowały kryteria z rozdziału III, przyjmując decyzję o przekazaniu wnioskodawcy do innego państwa członkowskiego celem rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

— Gdy osoba ubiegająca się o azyl może wykazać, że spełnia określone w art. 19 ust. 2 akapit pierwszy przesłanki, ponieważ opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy, wszelki kolejny złożony do właściwych organów państwa członkowskiego wniosek o udzielenie azylu stanowi nowy wniosek skutkujący nową procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego dla celów art. 19 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 604/2013.