Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 8 marca 2016 r.[1] [1]

Sprawa C-695/15 PPU

Shiraz Baig Mirza
przeciwko
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Węgry)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Granice zewnętrzne, azyl i imigracja — Rozporządzenie nr 604/2013 (Dublin III) — Rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej — Warunki wykonywania przez państwa członkowskie prawa do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego — Obowiązki państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku w wypadku wtórnego przejęcia wnioskodawcy

I – **Wprowadzenie**

1. Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst masowego napływu do Unii Europejskiej obywateli państw trzecich, którzy pragną przejechać przez Węgry celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego, w rozpatrywanym wypadku – Austrii.

2. W niniejszej sprawie obywatel Pakistanu przybył na Węgry z Serbii. Najpierw złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech, a następnie bez zezwolenia udał się do Republiki Czeskiej, by w końcu zostać wtórnie przejętym przez władze węgierskie. Ponieważ jego wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony został odrzucony jako niedopuszczalny, węgierskie władze zamierzają odesłać go do Serbii, którą uważają za bezpieczne państwo trzecie.

3. Sąd odsyłający rozpatrujący skargę wnioskodawcy na środki zastosowane przez władze węgierskie zwraca się z pytaniem o warunki, na jakich państwo członkowskie może odesłać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową „do bezpiecznego państwa trzeciego", zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 604/2013[2] (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III"), bez dokonywania analizy co do istoty tego wniosku.

4. Podkreślmy na wstępie, że możliwość wydalenia z terytorium nie wydaje się przedstawiać problemu co do zasady. Wręcz przeciwnie, została przewidziana w przepisach. Wynika z nich, że uczciwy wnioskodawca, który nie opuszcza państwa członkowskiego, w którym złożył wniosek, może zostać odesłany do bezpiecznego państwa trzeciego bez przeprowadzenia analizy merytorycznej jego wniosku.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona) (Dz.U. L 180, s. 31).

5. Co zatem z wnioskodawcą, który opuszcza państwo członkowskie, w którym złożył wniosek, aby udać się nielegalnie do innego państwa członkowskiego? Jaką procedurę należy stosować w przypadku, gdy zainteresowana osoba zostaje wtedy wtórnie przejęta przez pierwsze państwo członkowskie? Czy art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, na mocy którego „[powinno nastąpić] ukończenie rozpatrywania wniosku", sprzeciwia się zatem odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego oraz wydaleniu zainteresowanego w trybie natychmiastowym do bezpiecznego państwa trzeciego?

6. To są podstawowe pytania, wokół których toczy się dyskusja w niniejszej sprawie. Zastosowano do niej pilny tryb prejudycjalny, ponieważ osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej pozostaje zatrzymana na Węgrzech.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie Dublin III

7. Zgodnie z art. 2 lit. d) rozporządzenia Dublin III „[…] »rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wszelkie przypadki rozpatrzenia wniosku lub wydania decyzji lub orzeczenia w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy zgodnie z dyrektywą 2013/32/UE[3] i dyrektywą 2011/95/UE[4], z wyjątkiem postępowań w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

8. Zgodnie z art. 2 lit. e) tego rozporządzenia „[…] »wycofanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza działanie, w wyniku którego wnioskodawca kończy postępowanie rozpoczęte złożeniem przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgodnie z dyrektywą 2013/32/UE, w sposób wyraźny lub dorozumiany".

9. Artykuł 3 rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej", ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego […]. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne.

2. W przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów wymienionych w niniejszym rozporządzeniu, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony.

Jeżeli przekazanie wnioskodawcy do państwa członkowskiego pierwotnie 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 się ryzyka nieludzkiego lub poniżającego

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180, s. 60).

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. L 337, s. 9).

traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego dalej prowadzi ocenę kryteriów określonych w rozdziale III w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne.

Jeżeli na mocy niniejszego ustępu nie można przeprowadzić przekazania do żadnego z państw członkowskich wyznaczonych na podstawie kryteriów określonych w rozdziale III ani do pierwszego państwa członkowskiego, w którym złożono wniosek, odpowiedzialnym państwem członkowskim staje się państwo członkowskie prowadzące postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

3. Każde państwo członkowskie zachowuje prawo do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego, z zastrzeżeniem przepisów i zabezpieczeń ustanowionych w dyrektywie 2013/32/UE".

10. Zgodnie z art. 7 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia „[p]aństwo członkowskie odpowiedzialne zgodnie z kryteriami określonymi w niniejszym rozdziale[5] ustalane jest na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim".

11. Na mocy art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III „[w] przypadku gdy ustalono, na podstawie dowodów lub poszlak […], 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".

12. Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Klauzule dyskrecjonalne", stanowi:

„Na zasadzie odstępstwa od art. 3 ust. 1 każde państwo członkowskie może zdecydować o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w tym państwie przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu.

Państwo członkowskie, które zdecydowało się rozpatrzyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na mocy niniejszego ustępu, staje się odpowiedzialnym państwem członkowskim oraz przyjmuje zobowiązania związane z tą odpowiedzialnością […]".

13. Zgodnie z art. 18 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego":

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

a) […]

b) […]

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

5 — Mowa tu o rozdziale III „Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego".

d) […]

2. […]

W przypadkach objętych ust. 1 lit. c), gdy odpowiedzialne państwo członkowskie przestało rozpatrywać wniosek w związku z wycofaniem go przez wnioskodawcę zanim zapadła w pierwszej instancji decyzja co do istoty, to państwo członkowskie zapewnia, by wnioskodawca mógł wystąpić o ukończenie rozpatrywania jego wniosku lub złożyć nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie byłby traktowany jako kolejny wniosek przewidziany w dyrektywie 2013/32/UE. W takich przypadkach państwa członkowskie zapewniają ukończenie rozpatrywania wniosku.

[…]".

2. Dyrektywa 2013/32

14. Artykuł 28 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Procedura w przypadku dorozumianego wycofania lub zaprzestania popierania wniosku", przewiduje:

„1. […]Państwa członkowskie mogą przyjąć domniemanie, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zaprzestał jego popierania, w szczególności kiedy upewniono się, że:

a) […]

b) zbiegł z miejsca, w którym zamieszkiwał lub był przetrzymywany lub opuścił takie miejsce bez zezwolenia, nie kontaktując się z właściwym organem w rozsądnym terminie […].

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawca, który zgłosi się ponownie do właściwego organu po podjęciu [wydaniu] decyzji o umorzeniu postępowania, o której mowa w ust. 1, miał prawo do wystąpienia o ponowne otwarcie sprawy lub do wystąpienia z nowym wnioskiem, który nie podlega procedurze, o której mowa w art. 40 i 41.

[…]

Państwa członkowskie zapewniają, aby taka osoba nie została wydalona z naruszeniem zasady non-refoulement.

Państwa członkowskie mogą zezwolić organowi rozstrzygającemu na podjęcie rozpatrywania od etapu, na którym zostało ono umorzone.

3. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla rozporządzenia [Dublin III]".

15. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32 w sekcji II rozdziału III, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne", stanowi:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem [Dublin III], od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE, w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, wyłącznie jeżeli:

[…]

c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;

[…]".

16. Zgodnie z art. 38 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego":

„1. Państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy właściwe organy upewniły się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z następującymi zasadami:

a) życie i wolność tej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych;

b) nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy określonej w dyrektywie 2011/95/UE;

c) przestrzegana jest zasada non-refoulement zgodnie z konwencją genewską;

d) przestrzegany jest określony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest ono sprzeczne z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania; oraz

e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską.

2. Stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym, w tym:

a) przepisom wymagającym istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie których udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby;

b) przepisom dotyczącym metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Metodologia taka obejmuje rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne;

c) przepisom zezwalającym, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które, co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a).

3. Wykonując decyzję opartą wyłącznie na niniejszym artykule, państwa członkowskie:

a) informują odpowiednio wnioskodawcę; oraz

b) wydają mu dokument informujący organy państwa trzeciego, w języku tego państwa, że wniosek nie został rozpatrzony merytorycznie.

4. […]

5. Państwa członkowskie okresowo informują Komisję o państwach, do których stosowana jest ta koncepcja zgodnie z niniejszym artykułem".

17. Artykuł 39 dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego", stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą przewidzieć odstąpienie od rozpatrzenia lub rozpatrzenia w całości wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz oceny kwestii bezpieczeństwa wnioskodawcy w jego szczególnej sytuacji, opisanej w rozdziale II, w przypadkach, w których właściwy organ ustalił na podstawie faktów, że wnioskodawca próbuje wjechać lub wjechał nielegalnie na jego terytorium z bezpiecznego kraju trzeciego zgodnie z ust. 2.

2. Państwo trzecie może być uznane za bezpieczny kraj trzeci na potrzeby ust. 1, w przypadku gdy:

a) ratyfikowało konwencję genewską i przestrzega jej postanowień bez jakichkolwiek ograniczeń geograficznych;

b) posiada ustanowione prawem procedury azylowe; oraz

c) ratyfikowało europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i przestrzega jej postanowień, w tym norm odnoszących się do skutecznych środków zaskarżenia.

3. Wnioskodawcy zezwala się na zaskarżenie zastosowania koncepcji europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego na podstawie tego, że dany kraj trzeci nie jest dla niego bezpieczny ze względu na jego szczególną sytuację.

4. Dane państwa członkowskie ustanawiają w prawie krajowym zasady wdrażania ust. 1 i konsekwencje decyzji podjętych na mocy tych przepisów zgodnie z zasadą non-refoulement, w tym przewidując wyjątki w stosowaniu niniejszego artykułu wynikające z przyczyn humanitarnych lub politycznych lub z przyczyn wynikających z międzynarodowego prawa publicznego".

B – *Przepisy krajowe*

1. Węgierska ustawa o prawie azylu

18. Zgodnie z § 51 ust. 2 lit. e) a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie azylu, zwanej dalej „ustawą o prawie azylu") „[w]niosek o [udzielenie ochrony międzynarodowej] jest niedopuszczalny, jeśli istnieje w odniesieniu do wnioskodawcy państwo trzecie, które może być uznane za bezpieczny dla niego kraj trzeci".

19. Zgodnie z § 51 ust. 4 tej ustawy „[w]niosek może zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie ust. 2 lit. e) powyżej, jeżeli wnioskodawca

a) przebywał w bezpiecznym państwie trzecim i miał możliwość wystąpienia w tym państwie o skuteczną ochronę […];

b) przejechał tranzytem przez terytorium takiego państwa i miał możliwość wystąpienia w tym państwie o skuteczną ochronę […]”.

20. Zgodnie z § 53 tej ustawy „[o]rgan właściwy w obszarze azylu odrzuca wniosek w drodze postanowienia, jeśli stwierdzi wystąpienie jednej z przesłanek określonych w § 51 ust. 2”.

2. Dekret rządowy z dnia 21 lipca 2015 r.

21. Zgodnie z § 2 191/2015. (VII.21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról [dekretu rządowego 191/2015 (VII.21.) w sprawie określenia na szczeblu krajowym państw pochodzenia kwalifikowanych jako bezpieczne i bezpiecznych państw trzecich, zwanego dalej „dekretem rządowym z 21 lipca 2015 r.”]:

„Za bezpieczne państwa trzecie […] są uznawane państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa kandydujące do Unii Europejskiej – z wyjątkiem Turcji, państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego i stany Stanów Zjednoczonych Ameryki, w których nie stosuje się kary śmierci, a także:

1. Szwajcaria,

2. Bośnia i Hercegowina

3. Kosowo,

4. Kanada,

5. Australia,

6. Nowa Zelandia”.

22. Przypomnę w tym względzie, że w dniu 19 grudnia 2009 r. Republika Serbii złożyła formalny wniosek o przystąpienie do Unii Europejskiej. Komisja wydała pozytywną opinię w dniu 12 października 2011 r. oraz zaleciła przyznanie Serbii statusu kraju kandydującego. Następnie w lutym 2012 r. zwrócono się do Rady o wydanie decyzji o przyznaniu Serbii statusu kraju kandydującego, która to decyzja została zatwierdzona przez Radę Europejską w marcu 2012 r. [6].

23. Paragraf 3 ust. 2 dekretu rządowego z dnia 21 lipca 2015 r. stanowi:

„W przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl przebywa na terytorium jednego z państw trzecich uznanych za bezpieczne, zgodnie z wykazem Unii Europejskiej bezpiecznych państw trzecich lub § 2 niniejszego dekretu rządowego, lub przejechała tranzytem przez terytorium jednego z tych państw, może ona wykazać w ramach procedury azylowej przewidzianej w ustawie o prawie azylu, że w swym konkretnym przypadku nie miała w tym państwie dostępu do skutecznej ochrony w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o prawie azylu”.

III – **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

24. Skarżący w postępowaniu głównym, obywatel Pakistanu, w dniu 7 sierpnia 2015 r. złożył na Węgrzech wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, po tym jak wjechał nielegalnie na terytorium Węgier z Serbii w sierpniu 2015 r.

6 — Zobacz w tym zakresie „Konkluzje Rady Europejskiej” z dnia 1 i 2 marca 2012 r., EUCO 4/3/12, pkt 39.

25. Podczas postępowania krajowego udał się w nieznane miejsce. Organ krajowy właściwy w zakresie rozpatrywania jego wniosku, nie odrzucając wcześniej wniosku jako niedopuszczalnego, decyzją z dnia 9 października 2015 r. zamknął postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej.

26. Następnie skarżący w postępowaniu głównym został odnaleziony w Republice Czeskiej, gdy miał zamiar udać się do Austrii. Władze czeskie zwróciły się do Węgier o wtórne przejęcie zainteresowanego, na co Węgry zgodziły się zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Dublin III.

27. Zdaniem sądu odsyłającego z akt postępowania nie wynika, by władze czeskie zostały powiadomione, że rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech mogło doprowadzić, bez merytorycznego rozpatrywania tego wniosku, do odesłania zainteresowanego do Serbii, uznawanej za bezpieczny kraj trzeci w rozumieniu wykazu, który został sporządzony w tekście dekretu rządowego.

28. Po wtórnym przejęciu przez Węgry skarżący w postępowaniu głównym złożył w dniu 2 listopada 2015 r. nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech. Wniosek ten stanowił przedmiot drugiego postępowania azylowego, w którym wobec zainteresowanego zarządzono środek w postaci zatrzymania.

29. Skarżący w postępowaniu głównym został przesłuchany w ramach drugiego postępowania w dniu 2 listopada 2015 r. Podczas tego przesłuchania poinformowano go, że jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać odrzucony jako niedopuszczalny, chyba że wykaże, iż ze względu na jego szczególną sytuację Serbii nie można uznać za bezpieczne dla niego państwo trzecie. Mimo że zainteresowany poinformował w swojej odpowiedzi, iż nie czuje się bezpiecznie w Serbii, dowody przedstawione w tym zakresie nie przekonały władz węgierskich, dlatego odrzuciły one wniosek jako niedopuszczalny. W wydanej decyzji władze węgierskie zarządziły również środki w postaci odesłania i wydalenia zainteresowanego.

30. Skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę na tę decyzję do sądu odsyłającego, twierdząc, że nie chce być deportowany do Serbii, ponieważ nie będzie w tym kraju bezpieczny.

31. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił złożyć wniosek o zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego oraz przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia [Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że:

a) państwa członkowskie mogą korzystać z prawa do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego jedynie zanim zostanie ustalone odpowiedzialne państwo członkowskie – lub że mogą również korzystać z tego prawa po tym ustaleniu?

b) czy odpowiedź na powyższe pytanie jest inna w wypadku, gdy państwo członkowskie stwierdzi, że jest państwem odpowiedzialnym, nie w chwili, gdy wniosek wpłynął do jego organów po raz pierwszy, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia Dublin III i rozdziałem III tego rozporządzenia, ale gdy przyjmuje wnioskodawcę z innego państwa członkowskiego, w następstwie wniosku o jego przekazanie lub wtórne przejęcie na podstawie rozdziałów V i VI rozporządzenia Dublin III?

2. Jeżeli, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał w odpowiedzi na pytanie pierwsze, z prawa do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego można korzystać również po przekazaniu dokonanym zgodnie z procedurą dublińską:

   Czy wykładni art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III można dokonywać w ten sposób, że państwa członkowskie mogą również skorzystać z tego prawa w przypadku, gdy państwo członkowskie dokonujące przekazania nie zostało w trakcie procedury dublińskiej poinformowane o konkretnym przepisie krajowym dotyczącym wykonywania tego prawa lub praktyki stosowanej przez władze krajowe?

3. Czy wykładni art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III można dokonywać w ten sposób, że w przypadku wnioskodawcy, który został powtórnie przejęty na podstawie art. 18 [ust. 1] lit. c) tego rozporządzenia, postępowanie powinno być kontynuowane na etapie, na którym zostało umorzone w trakcie poprzedniego postępowania?".

32. W odniesieniu do trybu pilnego sąd odsyłający zauważa, że z uwagi na standardowy czas trwania zwykłego postępowania prejudycjalnego w przypadku takiego postępowania istnieje realne ryzyko, że sąd nie będzie mógł zakończyć postępowania krajowego, w szczególności z uwagi na to, że po odzyskaniu wolności skarżący w postępowaniu głównym może ponownie wyjechać w nieznane miejsce.

33. Po zebraniu administracyjnym w dniu 11 stycznia 2016 r. czwarta izba Trybunału Sprawiedliwości postanowiła zastosować do niniejszej sprawy tryb pilny przewidziany w art. 107 regulaminu postępowania.

IV – **Ocena pytań prejudycjalnych**

A – *W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego*

34. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy interpretacji art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

35. Sąd odsyłający stawia sobie zasadniczo pytanie, czy okoliczność, że państwo członkowskie zostało wyznaczone jako odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [ppkt (a)], a nawet uznało swoją odpowiedzialność w ramach art. 18 i wyraziło zgodę na wtórne przejęcie wnioskodawcy [ppkt (b)], stoi na przeszkodzie temu, aby to państwo członkowskie odesłało następnie wnioskodawcę do bezpiecznego kraju trzeciego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

36. Na wstępie przypomnijmy, że odpowiedzialność Węgier wobec wnioskodawcy wynika z uznania odpowiedzialności w związku z wtórnym przejęciem zainteresowanego, ale odpowiedzialność ta może zostać utrzymana – nawet przy braku wyraźnego uznania – albo na podstawie art. 13 wspomnianego rozporządzenia, ponieważ wnioskodawca nielegalnie przekroczył granicę między Serbią i Węgrami, albo zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia, ponieważ Węgry są pierwszym państwem członkowskim, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

37. Po tej wstępnej uwadze odpowiedź na pierwszą część przedstawionego pytania wynika z samej treści art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III. Zgodnie z tym przepisem „[każde] państwo członkowskie zachowuje prawo do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego, z zastrzeżeniem przepisów i zabezpieczeń ustanowionych w dyrektywie 2013/32/UE".

38. Jak słusznie podkreślił na rozprawie rząd niemiecki, wspomniany przepis ustanawia zasadę utrzymania prawa do wydalenia, nie przewidując jakichkolwiek ograniczeń czasowych. Nic nie wskazuje zatem na to, że prawo do wydalenia zainteresowanego z terytorium krajowego powinno ustać po ustaleniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

39. Co więcej, jeżeli „każde państwo członkowskie", a zatem także państwo, które nie uznaje się za odpowiedzialne państwo członkowskie w rozumieniu rozporządzenia Dublin III[7], ma prawo „do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego", co najmniej dziwne byłoby odebranie tego uprawnienia właśnie temu państwu członkowskiego, które jest rzeczywiście odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.

40. Artykuł 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 również nie sprzeciwia się takiej interpretacji art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III. W tym kontekście należy zauważyć, że art. 33 dyrektywy 2013/32 nie przewiduje ograniczenia zakresu stosowania praw wynikających z rozporządzenia Dublin III.

41. Co najwyżej można by zadać pytanie, czy państwo członkowskie mogłoby zostać pozbawione możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, gdyby – zamiast skorzystać z niej niezwłocznie po złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – rozpoczęło analizę merytoryczną wniosku i powołało się na możliwość wydalenia dopiero na późniejszym etapie postępowania. Wydaje się bowiem, że niektórzy autorzy przewidują wygaśnięcie uprawnienia przewidzianego w art. 3 w takich okolicznościach, stwierdzając powstanie uzasadnionych oczekiwań po stronie wnioskodawcy w następstwie merytorycznego badania jego wniosku[8].

42. Z uwagi na szczególną sytuację skarżącego w postępowaniu głównym takie rozważania nie są jednak potrzebne w niniejszym przypadku. Po pierwsze, sam wnioskodawca nie wykazał dobrej wiary, opuszczając Węgry przed zakończeniem postępowania. Jego działań nie da się pogodzić z koncepcją uzasadnionych oczekiwań. Po drugie, ponieważ wcześniejszy wyjazd do innego państwa członkowskiego jest równoznaczny z wycofaniem wniosku zgodnie z art. 28 dyrektywy 2013/32, z którym to przepisem pozostaje w zgodzie prawo krajowe, i ponieważ władze węgierskie umorzyły następnie postępowanie w sprawie wniosku wnioskodawcy, to jego drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, przedłożony po powrocie na Węgry, spowodował powstanie odrębnej sprawy, na której rozpatrzenie poprzednie postępowanie nie ma żadnego wpływu.

43. Z powyższego wynika, że okoliczność, iż państwo członkowskie zostało określone jako państwo „odpowiedzialne" za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie może stać na przeszkodzie odesłaniu przez wspomniane państwo członkowskie wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

44. Dotyczy to w każdym razie uczciwego wnioskodawcy, który nigdy nie opuścił terytorium pierwszego państwa członkowskiego, w którym złożył swój wniosek.

45. Sytuacja może jednak przedstawiać się w innym świetle, jeżeli osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, tak jak skarżący w postępowaniu głównym, zostaje – w następstwie wyjazdu bez zezwolenia – wtórnie przejęta przez pierwsze państwo członkowskie zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Zgodnie z art. 18 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia państwo to jest wówczas zobowiązane zakończyć rozpatrywanie jego wniosku. Ma to miejsce w przypadku, o którym mowa w drugiej części pierwszego pytania prejudycjalnego.

7 — W pkt 24–26 uwag na piśmie Komisja zdaje się skłonna uznać, że zastosowanie art. 3 ust. 3 przez państwo członkowskie zakłada uznanie przez to państwo odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku. Zobacz również pkt 52 uwag na piśmie skarżącego w postępowaniu głównym.

8 — Ch. Filzwieser, A.Sprung, Dublin III-Verordnung, Wien/Graz 2014, s. 103, K 24.

46. Sąd odsyłający wydaje się sądzić, że z art. 18 może wynikać obowiązek przeprowadzenia przez odpowiedzialne państwo członkowskie analizy *co do istoty* akt wtórnie przejętej osoby ubiegającej się o objęcie ochroną międzynarodową. Taki obowiązek sprzeciwia się odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego oraz wydaleniu wnioskodawcy bez rozpatrywania jego wniosku co do istoty zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

47. Taka łączna interpretacja art. 3 i 18 rozporządzenia Dublin III nie jest jednak oczywista.

48. Po pierwsze, art. 18 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia nie przewiduje odesłania wnioskodawcy do państwa trzeciego. Przepis ten podkreśla bowiem jedynie zasadę, zgodnie z którą rozpatrywanie postępowania wszczętego w pierwszym państwie członkowskim [9] powinno być „ukończone", nie sprzeciwiając się deportacji zainteresowanego do państwa trzeciego i nie wymagając rozpatrywania co do istoty jego wniosku o objęcie ochroną międzynarodową. Wprost przeciwnie, oczywiste wydaje się stwierdzenie, że rozpatrywanie niedopuszczalnego wniosku zostaje „ukończone", w rozumieniu art. 18 rozporządzenia Dublin III, w przypadku gdy taki wniosek zostaje odrzucony jako niedopuszczalny, bez wdawania się w analizę co do istoty.

49. Po drugie, warunki, w których wniosek może zostać odrzucony *jako niedopuszczalny* nie zostały przewidziane w art. 18 rozporządzenia Dublin III, ale w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Zgodnie z lit. c) tego przepisu wniosek może zostać odrzucony jako niedopuszczalny, jeżeli „kraj, który nie jest państwem członkowskim, uważa się za bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy, zgodnie z art. 38". W tym samym duchu art. 39 wspomnianej dyrektywy pozwala odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu na odstąpienie od rozpatrzenia „w całości" wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku stwierdzenia, że „wnioskodawca […] wjechał […] nielegalnie na jego terytorium z bezpiecznego [europejskiego] kraju trzeciego".

50. W związku z tym rozpatrywanie wniosku co do istoty nie jest konieczne w przypadku, gdy zostały spełnione warunki przewidziane w art. 33 dyrektywy albo warunki przewidziane w art. 39 tej samej dyrektywy.

51. W odniesieniu do tych dwóch przepisów należy poczynić następujące uwagi.

52. Po pierwsze, oceny, czy odpowiedzialne państwo członkowskie ma obowiązek dokonania pełnej analizy przedstawionego mu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie należy dokonywać ani w świetle prawa krajowego, ani w świetle art. 18 rozporządzenia Dublin III, ale zgodnie z dyrektywą 2013/32.

53. Następnie, w odniesieniu do art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 trzeba zauważyć, że przepis ten może mieć zastosowanie w niniejszej sprawie i może pozwolić Węgrom na odrzucenie wniosku jako niedopuszczalnego tylko pod warunkiem, że Serbia może zostać uznana za „bezpieczny kraj trzeci" w rozumieniu art. 38 tej dyrektywy. Przypomnijmy na wszelki wypadek, że zakwalifikowanie w prawie węgierskim Serbii jako bezpiecznego kraju trzeciego nie zwalnia sądu rozpatrującego wniosek od przeprowadzenia własnej analizy, aby „upewni[ć] się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim [tutaj: Serbii] zgodnie z […] zasadami" wymienionymi w art. 38 dyrektywy.

54. Wreszcie w odniesieniu do art. 39 dyrektywy 2013/32 należy zwrócić uwagę, że przepis ten przewiduje uproszczony system odrzucania wniosków od wnioskodawców z *europejskich* bezpiecznych krajów trzecich, jeżeli ci wnioskodawcy, tak jak skarżący w postępowaniu głównym, wjechali nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego.

9 — Zgodnie z tym przepisem dopuszczalne jest, aby zainteresowane państwo członkowskie kontynuowało rozpatrywanie pierwotnego wniosku, które zostało przerwane wskutek wyjazdu zainteresowanego, oznaczającego dorozumiane wycofanie wniosku zgodnie z art. 28 dyrektywy 2013/32, albo aby wnioskodawcy umożliwiono złożenie nowego wniosku.

55. Tymczasem wspomniany przepis przewiduje trzy przesłanki, które powinny być spełnione łącznie, aby Serbia mogła należeć do kategorii europejskich bezpiecznych krajów trzecich: *po pierwsze*, powinna ratyfikować konwencję genewską bez jakichkolwiek ograniczeń geograficznych i przestrzegać jej postanowień; *po drugie*, powinna posiadać ustanowione prawem procedury azylowe; i *po trzecie*, powinna ratyfikować europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i przestrzegać jej postanowień, w tym norm odnoszących się do skutecznych środków odwoławczych.

56. Tylko wtedy, gdy te kumulatywne przesłanki zostaną spełnione, Węgry mogą powołać się na art. 39 dyrektywy w celu odstąpienia od pełnego rozpatrywania wniosku i rozważać odesłanie wnioskodawcy do Serbii zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III. Ponieważ art. 2 dekretu rządowego nie zawiera użytecznych informacji w tym względzie, sąd rozpatrujący wniosek powinien zbadać najpierw, czy te trzy powyższe przesłanki zostały spełnione w przypadku Serbii.

57. Gdy przesłanki z art. 33 lub z art. 39 dyrektywy 2013/32 są spełnione, art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III nie sprzeciwia się odrzuceniu wniosku i deportacji zainteresowanego do bezpiecznego państwa trzeciego w rozumieniu dyrektywy.

58. Każda inna interpretacja wyżej wymienionych przepisów, a w szczególności interpretacja polegająca na uznaniu art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III za bezwzględny nakaz badania wniosku co do istoty, jedynie bezzasadnie uprzywilejowywałaby rozpatrywanie akt sprawy wnioskodawcy, który zbiegł i podlega art. 18 rozporządzenia Dublin III, w stosunku do uczciwego wnioskodawcy, do którego art. 18 nie ma zastosowania.

59. Co gorsza, gdyby skutkiem art. 18 było rzeczywiście zapewnienie preferencyjnego traktowania wtórnie przejętego wnioskodawcy, przepis ten zachęcałby każdego wnioskodawcę do ucieczki do innego państwa członkowskiego, chociażby tylko po to, aby uniknąć odrzucenia jego wniosku jako niedopuszczalnego i niezwłocznego wydalenia.

60. Na pierwsze pytanie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że okoliczność, iż państwo członkowskie zostało określone jako „odpowiedzialne” za rozpatrzenie wniosku o objęcie ochroną międzynarodową, nawet jeśli uznało ono swoją odpowiedzialność w ramach art. 18 rozporządzenia Dublin III i nawet jeśli przejęło wtórnie wnioskodawcę, nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie odesłało następnie wnioskodawcę do bezpiecznego państwa trzeciego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, jeżeli przesłanki przewidziane w dyrektywie 2013/32 zostały spełnione.

B – *W odniesieniu do pytania drugiego*

61. W sytuacji gdy państwo członkowskie co do zasady nadal zachowuje prawo do odesłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego po wtórnym przejęciu tego wnioskodawcy od innego państwa członkowskiego, sąd odsyłający stawia sobie zasadniczo pytanie, czy – biorąc pod uwagę art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III i prawo wnioskodawcy do skutecznego środka zaskarżenia – odesłanie wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego jest możliwe, mimo że w trakcie procedury wtórnego przejęcia państwo członkowskie przeprowadzające przekazanie nie zostało poinformowane o przepisach krajowych mających zastosowanie do odsyłania wnioskodawców do bezpiecznych państw trzecich oraz o praktyce stosowanej przez organy właściwe w obszarze azylu.

62. Pytanie to wymaga poczynienia trzech uwag.

63. Po pierwsze, brak we wnioskującym państwie członkowskim, czyli państwie, do którego zbiegł wnioskodawca, informacji o późniejszej praktyce państwa członkowskiego, do którego wniosek jest kierowany, w niniejszym przypadku Węgier, pozostaje bez wpływu na zgodność z prawem procedur, które mają zostać wdrożone w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek.

64. Procedura przekazania (z wnioskującego państwa członkowskiego) i procedura związana z rozpatrywaniem wniosku (w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek) są dwiema odrębnymi procedurami, z których każda podlega własnym uregulowaniom. Podczas gdy procedury te mają zapewnić *zainteresowanemu* skuteczny środek zaskarżenia, gwarancje, które należy wprowadzić w życie na rzecz wnioskodawcy podczas jego przekazania, są opisane w art. 26 i następnych rozporządzenia Dublin III i nie przewidują szczególnych gwarancji w odniesieniu do praktyki państwa, do którego kierowany jest wniosek.

65. Następnie, o ile art. 38 ust. 5 dyrektywy 2013/32 wprowadza wymóg, że „[p]aństwa członkowskie okresowo informują Komisję o [bezpiecznych] państwach, do których stosowana jest ta koncepcja", o tyle nie przewidziano podobnego obowiązku po stronie państw członkowskich [10].

66. Wreszcie art. 18 ust. 2 akapit drugi in fine rozporządzenia Dublin III stanowi, że rozpatrywanie wniosku powinno zostać ukończone w państwie, do którego skierowano wniosek. O ile powyższa zasada wyklucza zaistnienie jakichkolwiek czynników działających na niekorzyść wnioskodawcy, o tyle wnioskodawca ten nie może domagać się statusu bardziej uprzywilejowanego niż status, który posiadał przed swoją ucieczką. Mówiąc jaśniej, wnioskodawca nie może powoływać się na brak informacji od władz wnioskującego państwa, do którego udał się w sposób nielegalny, w celu utrudnienia stosowania powszechnej praktyki w państwie, do którego kierowany jest wniosek, będącym państwem odpowiedzialnym w rozumieniu rozporządzenia Dublin III.

67. Z powyższego wynika, że odesłanie wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego jest możliwe, mimo że w trakcie procedury wtórnego przejęcia państwo członkowskie przeprowadzające przekazanie nie otrzymało informacji dotyczących prawa krajowego mającego zastosowanie do odsyłania wnioskodawców do bezpiecznych państw trzecich ani informacji o praktyce stosowanej przez organy właściwe w obszarze azylu.

C – *W odniesieniu do pytania trzeciego*

68. Przy założeniu, że odpowiedzialne państwo członkowskie zachowuje swobodę korzystania z prawa do odesłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego po jego wtórnym przejęciu, pojawia się pytanie, czy wykładni art. 18 ust. 2 rozporządzenia Dublin III można dokonywać w ten sposób, że postępowanie powinno zostać podjęte od etapu, na którym zostało ono umorzone podczas rozpatrywania pierwszego wniosku o objęcie ochroną międzynarodową złożonego w odpowiedzialnym państwie członkowskim.

69. W tym względzie wystarczy wspomnieć, po pierwsze, że art. 18 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III nie wymaga, aby państwa członkowskie podjęły rozpatrywanie wniosku na etapie, na którym zaprzestały jego rozpatrywania. Zgodnie z tym przepisem właściwe organy mogą kontynuować rozpatrywanie pierwszego wniosku, który został uznany za wycofany, albo umożliwić wnioskodawcy wniesienie nowego wniosku.

70. Po drugie, należy zauważyć, że art. 28 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2013/32 wyraźnie stanowi, iż „państwa członkowskie *mogą* zezwolić organowi […] na podjęcie rozpatrywania od etapu, na którym zostało ono umorzone", pozostawiając im w ten sposób swobodę decyzji co do podjęcia rozpatrywania wniosku na danym etapie albo rozpoczęcia postępowania od początku.

71. W związku z tym na pytanie trzecie należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 18 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III nie wymaga, aby państwa członkowskie podjęły rozpatrywanie wniosku o objęcie ochroną międzynarodową na etapie, na którym wniosek przestał być rozpatrywany.

10 — Zobacz podobnie pkt 27 pisemnych uwag Węgier.

V – **Wnioski**

72. Wobec powyższego proponuję, aby na pytania przedstawione Trybunałowi udzielone zostały następujące odpowiedzi:

Okoliczność, że państwo członkowskie zostało określone jako państwo „odpowiedzialne” za rozpatrywanie wniosku o objęcie ochroną międzynarodową, nawet jeśli uznało ono swoją odpowiedzialność w ramach art. 18 rozporządzenia Dublin III i wtórnie przejęło wnioskodawcę, nie może stać na przeszkodzie temu, aby to państwo członkowskie odesłało następnie wnioskodawcę do bezpiecznego państwa trzeciego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, w sytuacji gdy spełnione zostały przesłanki przewidziane w dyrektywie 2013/32.

Odesłanie wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego jest możliwe, również gdy w trakcie procedury wtórnego przejęcia państwo członkowskie przeprowadzające przekazanie nie otrzymało informacji na temat prawa krajowego mającego zastosowanie do odsyłania wnioskodawców do bezpiecznych państw trzecich ani o praktyce stosowanej przez organy właściwe w obszarze azylu.

Artykuł 18 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III nie wymaga od państw członkowskich, aby podjęły rozpatrywanie wniosku o objęcie ochroną międzynarodową na etapie, na którym wniosek przestał być rozpatrywany.