Zbiór Orzeczeń

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

Sprawa C-63/15

Mehrdad Ghezelbash
przeciwko
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze), ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch (Niderlandy)]

Azyl — Rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej — Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego — Wykładnia art. 27 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 — Prawo do odwołania lub ponownego rozpoznania

Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze), ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch (zwany dalej „sądem odsyłającym"), jest związany ze sprawą C-155/15, Karim. W obu tych sprawach osoba ubiegająca się o azyl stara się podważyć 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 wydanej w stosunku do niej 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 podważenia decyzji o przekazaniu na tej podstawie, że kryteria z rozdziału III, 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 pojawić się w tych sprawach, nie są jednakowe. Wydam zatem dwie opinie z tą samą datą.

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 (wersja przekształcona) (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”) ustalone są 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 stara się ustalić, czy wyrok Abdullahi nadal ma zastosowanie w kontekście rozporządzenia Dublin III oraz czy wobec tego osoba taka jak M. Ghezelbash nie może podważyć sposobu zastosowania kryteriów z rozdziału III w odwołaniu lub we wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z procedurą określoną w art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia.

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” [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.]. W opinii w sprawie Karim (dla której ma ono znaczenie) przedstawiam niezbędne szczegóły dotyczące tego rozporządzenia.

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 (wersja przekształcona) (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 (wersja przekształcona) (Dz.U. 2011, L 337, s. 9; zwaną dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”). Dyrektywą tą uchylono i zastąpiono dyrektywę 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) (zwaną dalej „dyrektywą 2004/83”), ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2013 r.

6 — Wyrok C-394/12, EU:C:2013:813, pkt 60, 62.

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

Ramy prawne

Karta

6. W art. 18 karty zagwarantowano prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców [8] oraz zgodnie z traktatami.

7. Artykuł 47 akapit pierwszy karty stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem [9].

8. Artykuł 52 ust. 3 karty stanowi, że w zakresie, w jakim karta „zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez [EKPC]". Przepis ten nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

System dubliński – przegląd

9. W dniu 15 czerwca 1990 r. dwanaście ówczesnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich podpisało konwencję dublińską [10]. Ze względu na to, że później art. 63 ust. 1 lit. a) WE wymagał zastąpienia konwencji dublińskiej instrumentem wspólnotowym, przyjęte zostało rozporządzenie Dublin II [11]. Kryteria określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl zawarte były w rozdziale III (art. 5–14) tego rozporządzenia. Artykuł 19 ust. 2 stanowił: „Decyzja określona w ust. 1 określa podstawy, na jakich jest oparta. Zawiera ona dane szczegółowe dotyczące terminu przeprowadzenia przeniesienia oraz, jeżeli jest to niezbędne, informacje w sprawie miejsca i terminu, w którym wnioskodawca powinien się stawić, jeżeli podróżuje do odpowiedzialnego państwa członkowskiego własnymi środkami. Od decyzji tej można się odwołać lub może ona zostać zmieniona. Odwołanie się lub zmiana nie zawieszają wykonania przekazania, chyba że sądy lub właściwe organy tak postanowią na zasadzie jednostkowych przypadków, jeżeli pozwala na to ustawodawstwo krajowe".

8 — Która została podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. i weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. (*Receuil des traités des Nations unies*, 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. (zwanej dalej „konwencją genewską").

9 — Uprawnienia odpowiadające tym określonym w art. 47 karty zawarte są w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC").

10 — Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1997, C 254, s. 1; zwana dalej „konwencją dublińską") weszła w życie w dniu 1 września 1997 r. Przed tym dniem uzgodnienia dotyczące określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu określone były w rozdziale VII konwencji wykonawczej do układu z Schengen (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), zgodnie z protokołem podpisanym w dniu 26 kwietnia 1994 r.

11 — Od 2006 r. rozporządzenie Dublin II ma zastosowanie w Danii na podstawie Umowy pomiędzy Wspólnotą Europejską i Królestwem Danii w sprawie kryteriów i mechanizmów określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl wniesionego w Danii lub innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, i systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Dz.U. 2006, L 66, s. 38). Podobne porozumienie w odniesieniu do rozporządzenia Dublin III nie zostało zawarte, a zatem Dania nie jest nim związana. Zgodnie z art. 3 i art. 4a ust. 1 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który to protokół został załączony do TUE i TFUE, owe państwa członkowskie powiadomiły o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu rozporządzenia Dublin III.

Rozporządzenie dublińskie

10. W rozporządzeniu Dublin II wprowadzono wiele istotnych zmian, w wyniku czego przyjęto jego przekształconą wersję pod nazwą rozporządzenie Dublin III. W preambule rozporządzenia Dublin III wymieniono następujące cele:

— ustanowienie precyzyjnej i sprawnej metody ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu [12];

— metoda taka powinna być oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób. W szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej [13];

— w świetle oceny aktów prawnych CEAS przyjętych w pierwszej fazie, wprowadzając przy tym potrzebne udoskonalenia w oparciu o zdobyte doświadczenia, by zwiększyć skuteczność systemu dublińskiego oraz skuteczność ochrony udzielanej wnioskodawcom w ramach tego systemu, należy przewidzieć weryfikację w drodze opartego na dowodach kompleksowego przeglądu, obejmującego skutki prawne, ekonomiczne i społeczne systemu dublińskiego, w tym skutki w zakresie praw podstawowych [14];

— skuteczną ochronę praw zainteresowanych osób należy zapewnić poprzez określenie gwarancji prawnych oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji o przekazaniu do odpowiedzialnego państwa członkowskiego; gwarancje takie powinny zostać ustanowione w szczególności zgodnie z art. 47 karty. W celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego skuteczny środek zaskarżenia w odniesieniu do takich decyzji powinien obejmować zbadanie zarówno stosowania niniejszego rozporządzenia, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany [15].

11. Preambuła zawiera także następujące stwierdzenia dotyczące traktowania osób objętych zakresem zastosowania rozporządzenia Dublin III: „[…] państwa członkowskie związane są swoimi zobowiązaniami powstałymi na mocy instrumentów prawa międzynarodowego, w tym odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” [16]; „[…] rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w [karcie]. W szczególności niniejsze rozporządzenie zmierza do zapewnienia pełnego przestrzegania prawa do azylu gwarantowanego przez art. 18 [karty] i praw uznanych w jej art. 1, 4, 7, 24 i 47” [17].

12. Artykuł 2 zawiera następujące mające znaczenie dla sprawy definicje:

„a) »obywatel państwa trzeciego« oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE i która nie jest obywatelem państwa uczestniczącego w stosowaniu niniejszego rozporządzenia na mocy porozumienia z Unią Europejską;

b) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony zdefiniowany w art. 2 lit. h) dyrektywy [w sprawie kwalifikowania];

12 — Motyw 4.
13 — Motyw 5.
14 — Motyw 9.
15 — Motyw 19.
16 — Motyw 32.
17 — Motyw 39.

c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta prawomocna decyzja;

d) »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 [w sprawie procedur] i dyrektywą [w sprawie kwalifikowania], z wyjątkiem postępowań w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;

[…]

m) »wiza« oznacza zezwolenie lub decyzję państwa członkowskiego, wymagane do tranzytu lub wjazdu w celu zamierzonego pobytu w tym państwie członkowskim lub w wielu państwach członkowskich […]".

13. Artykuł 3 stanowi:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III [kryteria z rozdziału 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 traktowania w rozumieniu art. 4 [karty], 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.

[…]".

14. Artykuł 4 jest zatytułowany „Prawo do informacji". Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d) państwa członkowskie muszą poinformować wnioskodawcę o możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu oraz, w stosownych przypadkach, o możliwości wnioskowania o zawieszenie przekazania.

15. Artykuł 5 ust. 1 wprowadza prawo do indywidualnej rozmowy w celu ułatwienia ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz wymaga, aby właściwe organy przeprowadziły taką indywidualną rozmowę z wnioskodawcą. Od przeprowadzenia indywidualnej rozmowy można odstąpić między innymi, jeśli „wnioskodawca, po otrzymaniu informacji, o których mowa w art. 4, przedstawił już w inny sposób informacje mające znaczenie dla ustalenia odpowiedzialnego państwa

członkowskiego. Państwo członkowskie, które odstępuje od przeprowadzenia rozmowy, daje wnioskodawcy możliwość przedstawienia wszystkich dodatkowych informacji mających znaczenie dla prawidłowego ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego przed podjęciem decyzji o przekazaniu wnioskodawcy do odpowiedzialnego państwa członkowskiego na mocy art. 26 ust. 1”[18]. Indywidualna rozmowa przeprowadzana jest w odpowiednim czasie, a w każdym razie przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji o przekazaniu wnioskodawcy do odpowiedzialnego państwa członkowskiego[19].

16. Rozdział III jest zatytułowany „Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego”. Hierarchia tych kryteriów jest określona w art. 7, który stanowi:

„1. Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego stosuje się w kolejności, w jakiej są one wymienione w niniejszym rozdziale.

2. Państwo członkowskie odpowiedzialne zgodnie z kryteriami określonymi w niniejszym rozdziale ustalane jest na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim.

3. Z myślą o stosowaniu kryteriów, o których mowa w art. 8, 10 i 16 państwa członkowskie biorą pod uwagę wszelkie dostępne dowody dotyczące przebywania na terytorium państwa członkowskiego członków rodziny, krewnych lub innych osób należących do rodziny wnioskodawcy, pod warunkiem że takie dowody zostaną przedstawione przed zaakceptowaniem przez inne państwo członkowskie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby na mocy, odpowiednio, art. 22 i 25 i że poprzednie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone przez wnioskodawcę nie stały się jeszcze przedmiotem pierwszej decyzji co do istoty wniosku”.

17. Na szczycie hierarchii kryteriów znajdują się względy rodzinne. W przypadku gdy wnioskodawca jest małoletnim bez opieki, odpowiedzialnym państwem członkowskim jest to państwo, w którym legalnie przebywa członek rodziny lub rodzeństwo małoletniego bez opieki[20]. W przypadku osób dorosłych odpowiedzialnym państwem członkowskim jest to państwo, w którym legalnie przebywają członkowie rodziny tych osób[21]. Jeżeli żadne z tych dwóch kryteriów nie znajduje zastosowania, odpowiedzialność określa się poprzez ustalenie pierwszego państwa, przez które wnioskodawca wjechał na terytorium Unii.

18. Zastosowanie znajdują następujące przepisy art. 12:

„1. W przypadku gdy wnioskodawca jest w posiadaniu ważnego dokumentu pobytu, państwo członkowskie, które wydało ten dokument, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. W przypadku gdy wnioskodawca jest w posiadaniu ważnej wizy, państwo członkowskie, które wydało tę wizę, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, chyba że wiza została wydana w imieniu innego państwa członkowskiego na mocy ustaleń dotyczących reprezentowania, przewidzianych w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy[22]. W takim przypadku to reprezentowane państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

18 — Artykuł 5 ust. 2 lit. b).

19 — Artykuł 5 ust. 3.

20 — Artykuł 8 ust. 1. Decyzje należy podejmować tak, aby jak najlepiej zabezpieczone były interesy dziecka (zob. dalej art. 6 ust. 1).

21 — Artykuły 9–11. Zobacz także art. 16, dotyczący uprawnień dyskrecjonalnych przysługujących państwom członkowskim w odniesieniu do przyjęcia odpowiedzialności za osoby ubiegające się o azyl, które są uzależnione od pomocy innych członków rodziny.

22 — Dz.U. 2009, L 243, s. 1.

[…]

4. W przypadku gdy wnioskodawca posiada wyłącznie jeden lub większą liczbę dokumentów pobytu, które wygasły mniej niż dwa lata wcześniej, lub jedną lub większą liczbę wiz, które wygasły mniej niż sześć miesięcy wcześniej oraz które faktycznie umożliwiły mu wjazd na terytorium państwa członkowskiego, ust. 1, 2 i 3 stosuje się do czasu opuszczenia przez wnioskodawcę terytorium państw członkowskich.

W przypadku gdy wnioskodawca jest w posiadaniu jednego lub większej ilości dokumentów pobytu, które wygasły więcej niż dwa lata wcześniej, lub jednej lub większej ilości wiz, które wygasły więcej niż sześć miesięcy wcześniej i które faktycznie umożliwiły mu wjazd na terytorium państwa członkowskiego i wnioskodawca nie opuścił terytorium państw członkowskich, państwo członkowskie, w którym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony, jest odpowiedzialne za jego rozpatrzenie.

5. Fakt, że dokument pobytu lub wiza zostały wydane na podstawie fałszywej lub przybranej tożsamości lub wskutek przedłożenia przerobionych, podrobionych lub nieważnych dokumentów, nie stanowi przeszkody dla powierzenia odpowiedzialności państwu członkowskiemu, które wydało ten dokument lub wizę. Państwo członkowskie wydające dokument pobytu lub wizę nie jest jednakże odpowiedzialne, jeżeli jest w stanie wykazać, że fałszerstwo zostało popełnione po wydaniu tego dokumentu lub wizy".

19. Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 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" [23].

20. W art. 18 określono obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Obejmują one między innymi wtórne przejęcie wnioskodawcy, w przypadkach gdy: (i) jego wniosek jest rozpatrywany i złożył on wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa on na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu [24]; (ii) wnioskodawca wycofał wniosek w trakcie jego rozpatrywania i złożył wniosek w innym państwie członkowskim [25]; lub (iii) jego wniosek został odrzucony i złożył on nowy wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa on na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu [26]. W takich przypadkach odpowiedzialne państwo członkowskie zobowiązane jest rozpatrzyć wniosek lub dokończyć rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [27].

21. Postępowania w sprawie wtórnego przejęcia zostały uregulowane przepisami rozdziału VI. Postępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się najszybciej jak to możliwe [28]. W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku, może ono, tak szybko jak to możliwe, i w każdym przypadku w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku, zwrócić się do tego innego państwa członkowskiego o przejęcie wnioskodawcy [29]. Państwo członkowskie, do którego został skierowany wniosek, przeprowadza

23 — W przypadku gdy państwo członkowskie decyduje o rozpatrzeniu wniosku na podstawie art. 17 ust. 1, staje się ono odpowiedzialnym państwem członkowskim. Przepis ten określany jest w skrócie jako „klauzula suwerenności".

24 — Artykuł 18 ust. 1 lit. b).

25 — Artykuł 18 ust. 1 lit. c).

26 — Artykuł 18 ust. 1 lit. d). Artykuł 18 ust. 1 lit. b)–d) należy rozpatrywać w związku z art. 23–25 i 29.

27 — Artykuł 18 ust. 2.

28 — Artykuł 20 ust. 1.

29 — Artykuł 21 ust. 1.

niezbędne czynności sprawdzające i podejmuje decyzję w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku [30]. W postępowaniu w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego wykorzystuje się materiały dowodowe oraz poszlaki [31]. Odpowiednie środki dowodowe i poszlaki są wskazane w rozporządzeniu wykonawczym [32].

22. Artykuł 26 stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zgadza się na przejęcie lub wtórne przejęcie wnioskodawcy lub innej osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), wnioskujące państwo członkowskie powiadamia zainteresowaną osobę o decyzji o przekazaniu jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz, w odpowiednich przypadkach, o nierozpatrywaniu jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jeżeli zainteresowaną osobę reprezentuje doradca prawny lub inny doradca, państwa członkowskie mogą zdecydować o powiadomieniu o tej decyzji doradcy prawnego lub innego doradcy, a nie zainteresowanej osoby, i w stosownych przypadkach, informują o tym zainteresowaną osobę.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, zawiera informację na temat dostępnych środków zaskarżenia, w tym na temat prawa do wnioskowania w stosownych przypadkach o zawieszenie przekazania, oraz zawiera informację o terminach wniesienia takich środków zaskarżenia oraz terminu przeprowadzenia przekazania, a także, w razie potrzeby informacje na temat miejsca i terminu, w których zainteresowana osoba powinna się stawić, jeżeli podróżuje do odpowiedzialnego państwa członkowskiego we własnym zakresie.

[…]” [33].

23. Artykuł 27 stanowi:

„1. Wnioskodawca lub inna osoba, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu.

2. Państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej osobie rozsądny termin na skorzystanie z prawa do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia na mocy ust. 1.

[…]”.

24. W wypadku gdy wnioskodawca złoży odwołanie od decyzji o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 3 lub wniosek o ponowne rozpoznanie tej decyzji, na państwach członkowskich ciążą pewne obowiązki związane z zapewnieniem poszanowania praw wnioskodawcy. Obowiązki te obejmują: (i) zapewnienie zainteresowanej osobie prawa do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu lub zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu [34]; oraz (ii) zapewnienie wnioskodawcy dostępu do pomocy prawnej oraz uzyskanie na wniosek bezpłatnej pomocy prawnej, jeżeli wnioskodawca nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z taką

30 — Artykuł 22 ust. 1.

31 — Artykuł 22 ust. 2.

32 — Artykuł 22 ust. 3.

33 — Francuski tekst art. 26 ust. 1 rozporządzenia Dublin III ma następujące brzmienie: „Lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d'un demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), l'État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner sa demande de protection internationale […]”. Moim zdaniem wskazuje to w sposób bardziej jasny niż angielska wersja językowa, że państwo członkowskie może w jednej decyzji połączyć decyzję o przekazaniu i (równoległą) decyzję o nierozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

34 — Artykuł 27 ust. 3 lit. a) i b).

pomocą. Jednakże „[państwa] członkowskie mogą postanowić – nie ograniczając jednak arbitralnie dostępu do pomocy prawnej – że bezpłatna pomoc prawna ani zastępstwo prawne nie będą przyznawane, jeżeli odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie zostaną uznane przez właściwy organ lub sąd za niemające realnych szans powodzenia” [35].

25. Artykuł 37 stanowi, że w przypadku gdy państwa członkowskie nie mogą rozwiązać sporu dotyczącego jakiejkolwiek kwestii związanej ze stosowaniem rozporządzenia Dublin III, mogą one zastosować postępowanie pojednawcze.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i przedłożone pytania

26. W dniu 4 marca 2014 r. M. Ghezelbash, obywatel irański, złożył wniosek o udzielenie azylu w Niderlandach. Organy niderlandzkie dokonały sprawdzenia w ramach Wizowego Systemu Informacyjnego Unii Europejskiej [36] i stwierdziły, że w dniu 17 grudnia 2013 r. skarżący uzyskał od organów francuskich wizę ważną od tego dnia do dnia 11 stycznia 2014 r. W dniu 7 marca 2014 r. organy niderlandzkie zwróciły się więc do organów francuskich o zajęcie się jego wnioskiem o udzielenie azylu. Organy francuskie wyraziły na to zgodę w dniu 5 maja 2014 r. Wobec powyższego decyzją z dnia 21 maja 2014 r. organy niderlandzkie oddaliły wniosek M. Ghezelbasha, jednocześnie wydając decyzję o przekazaniu go do Francji. W dniu 22 maja 2014 r. M. Ghezelbash odwołał się od tej decyzji i wniósł o zastosowanie środków tymczasowych.

27. Mehrdad Ghezelbash przyznaje, że w dniu 18 grudnia 2013 r. skorzystał z wizy wydanej przez organy francuskie. Twierdzi jednak, że spędził w Paryżu tylko jedną noc, po czym powrócił do Iranu. Przebywał w Paryżu w celach zawodowych, jako dziennikarz przygotowujący sprawozdanie z turnieju gry w piłkarzyki. W dniu 19 grudnia 2013 r. powrócił do Iranu, gdyż kraj ten w ostatniej chwili wycofał się z udziału w turnieju.

28. Do dnia 15 lutego 2014 r. M. Ghezelbash nie miał żadnych problemów w kraju pochodzenia. Opuścił Iran w dniu 20 lutego 2014 r. i, podróżując przez Turcję, przybył do Niderlandów w dniu 1 marca 2014 r. Jego paszport, zawierający pochodzące od organów francuskich stemple wjazdu i wyjazdu z grudnia 2013 r., został mu zabrany przez Sepah-e Pasdaran-e Enqelab-e Eslami (Korpus Strażników Rewolucji Islamskiej); M. Ghezelbash nie zachował żadnego innego dowodu odbycia tych podróży, ponieważ w tamtym okresie nie miał jeszcze żadnego powodu, aby to uczynić. Posiada jednak inne dokumenty stanowiące dowody na poparcie przedstawionej przez niego wersji wydarzeń. Dokumenty te to zaświadczenie pracodawcy, zaświadczenie lekarskie oraz podpisana umowa sprzedaży nieruchomości. Mehrdad Ghezelbash twierdzi, że umowa sprzedaży została sporządzona w dniu 10 stycznia 2014 r. – a więc w okresie, w którym przebywał on w Iranie – że dla jej zawarcia musiał być osobiście obecny oraz że faktycznie ją podpisał. Materiały te (zwane dalej „dowodami poszlakowymi”) zostały przedstawione organom niderlandzkim w dniu 28 maja 2014 r., *już po tym*, gdy organy francuskie wyraziły zgodę na uznanie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu wniesionego przez M. Ghezelbasha.

35 — Artykuł 27 ust. 5 i 6.

36 — Zobacz decyzja Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (Dz.U. 2004, L 213, s. 5), w szczególności art. 1.

29. Mehrdad Ghezelbash twierdzi, że jego wniosek powinien zostać rozpatrzony w przedłużonym postępowaniu w sprawie udzielenia azylu [37] w celu stworzenia mu możliwości przedłożenia oryginalnych dokumentów, które organy niderlandzkie mogłyby rozpatrzyć. Nie zwracał się on nigdy o udzielenie azylu we Francji, a zatem organy francuskie nigdy nie były odpowiedzialne za rozpatrzenie takiego wniosku.

30. Organy niderlandzkie są zdania, że zgodnie z art. 12 ust. 4 rozporządzenia Dublin III za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu M. Ghezelbashowi odpowiedzialne są, z następujących powodów, organy francuskie. Po pierwsze, w dniu 17 grudnia 2013 r. wydały one M. Ghezelbashowi wizę. Po drugie, Francja zgodziła się przejąć odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku M. Ghezelbasha. Po trzecie, uznanie odpowiedzialności przez Francję może zostać zaskarżone jedynie na bardzo ograniczonych podstawach określonych w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Dublin III (a mianowicie przebywanie na terytorium określonego państwa członkowskiego członków rodziny lub innych krewnych), a taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Po czwarte, M. Ghezelbash nie wykazał, że opuścił terytorium państw członkowskich, ani nie udowodnił odbycia późniejszej podróży z Iranu do Niderlandów (przez Turcję). Przedstawione przez niego poszlaki nie dostarczają wystarczających dowodów na poparcie jego twierdzeń. Po piąte, organy niderlandzkie nie miały obowiązku przekazać tych informacji organom francuskim, ponieważ M. Ghezelbash nie twierdził wyraźnie, że obowiązki Francji wygasły zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III [38].

31. Sąd odsyłający wyraża opinię, że organy niderlandzkie przedwcześnie zwróciły się do Francji o przejęcie odpowiedzialności za sprawę M. Ghezelbasha. Organy niderlandzkie postąpiły sprzecznie z art. 21 rozporządzenia Dublin III, nie przekazując organom francuskim poszlak przedłożonych przez M. Ghezelbasha na poparcie jego twierdzenia, że po pobycie we Francji powrócił do Iranu. Dla spełnienia wymagań art. 22 tego rozporządzenia organy francuskie przy dokonywaniu oceny, czy Francja jest odpowiedzialna za rozpatrzenie wniosku M. Ghezelbasha o azyl, powinny mieć możliwość wzięcia pod uwagę także tych poszlak. Informacja ta była w istocie niezmiernie istotna dla oceny wniosku.

32. Sąd odsyłający stwierdza, że pewne materiały złożone przez M. Ghezelbasha są wzajemnie sprzeczne i w związku z tym M. Ghezelbash nie uczynił wiarygodnym domniemania, iż opuścił on terytorium państw członkowskich. Jednakże inne dokumenty, które przedłożył (w szczególności zaświadczenie lekarskie oraz umowa sprzedaży), w istocie stanowiły poszlaki i w związku z tym z ich pomocą skarżący w każdym razie zapoczątkował przedstawianie dowodów na okoliczność, iż powrócił do Iranu po podnoszonym przez siebie krótkotrwałym pobycie we Francji.

33. Sąd odsyłający rozumie, że w wyroku Abdullahi Trybunał stwierdził, iż zaskarżając decyzję o nieprzystąpieniu do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, osoba ubiegająca się o azyl nie może podważyć zastosowania kryteriów z rozdziału III, służących do ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie tego wniosku, jeżeli państwo, do którego skierowano wniosek o przejęcie rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, wyraziło zgodę na wtórne przyjęcie tej osoby. Stosowanie kryteriów z rozdziału III dotyczy jedynie międzypaństwowych stosunków pomiędzy państwem wnioskującym a państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek.

34. Jednakże w świetle zmian wprowadzonych rozporządzeniem Dublin III, mających na celu wzmocnienie ochrony sądowej osób wnioskujących o udzielenie azylu, sąd odsyłający pragnie ustalić, czy zmienione kryteria z rozdziału III stanowią obecnie podstawę odwołania od decyzji o przekazaniu dla celów stosowania art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia.

37 — Broszura wydana przez organy niderlandzkie informuje, że właściwe organy w normalnym trybie dokonują oceny spełniania przez wnioskodawcę warunków uzyskania zezwolenia na pobyt dla osób ubiegających się o azyl w ramach „ogólnego postępowania w sprawie azylu". Jednakże jeśli właściwe organy potrzebują więcej czasu na rozpatrzenie wniosku, czynią to w ramach „przedłużonego postępowania w sprawie udzielenia azylu".

38 — Analizę tego przepisu przeprowadzam w opinii w sprawie Karim.

35. Sąd odsyłający zwrócił się zatem z następującymi pytaniami:

„1) Jak szeroki jest zakres art. 27 rozporządzenia [Dublin III], samodzielnie, a także w związku z motywem 19 tego rozporządzenia?

Czy osoba ubiegająca się o azyl – znajdująca się w sytuacji takiej jak niniejsza, w której cudzoziemiec dopiero po uznaniu odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu zostaje skonfrontowany z odnośnym wnioskiem o przejęcie rozpatrzenia tego wniosku i po uwzględnieniu tego wniosku cudzoziemiec przedstawia dowody, które mogą prowadzić do konkluzji, że to nie państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek o przejęcie, lecz wnioskujące państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, a następnie wnioskujące państwo członkowskie nie bada tych dokumentów ani nie przedstawia ich państwu członkowskiemu, do którego skierowano wniosek o przejęcie – ma na podstawie tego artykułu prawo do (skutecznego) środka zaskarżenia przeciwko stosowaniu kryteriów z rozdziału III rozporządzenia [Dublin III] służących ustaleniu odpowiedzialnego państwa?

2) Czy w przypadku gdy cudzoziemiec pod rządami rozporządzenia [Dublin III], tak jak i pod rządami rozporządzenia [Dublin II], co do zasady nie może powołać się na nieprawidłowe zastosowanie kryteriów służących ustaleniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego, gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek o przejęcie, przychyliło się do tego wniosku, prawidłowe jest stanowisko drugiej strony postępowania, w myśl którego wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny jedynie w związku z sytuacjami dotyczącymi rodziny w rozumieniu art. 7 rozporządzenia [Dublin III], czy też inne szczególne fakty lub okoliczności mogą spowodować, że cudzoziemiec będzie mógł powołać się na niewłaściwe zastosowanie kryteriów służących ustaleniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego?

3) Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie brzmi, że oprócz sytuacji dotyczących rodziny także inne okoliczności mogą prowadzić do tego, że cudzoziemiec będzie mógł powołać się na niewłaściwe zastosowanie kryteriów służących ustaleniu odpowiedzialnego państwa: czy fakty i okoliczności opisane w [pkt 31–33 powyżej] [39] mogą stanowić takie szczególne fakty i okoliczności?”.

36. Uwagi na piśmie złożyli M. Ghezelbash, Republika Czeska, Francja, Niderlandy oraz Komisja Europejska. Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2015 r. wszystkie te strony, oprócz rządu czeskiego, przedstawiły uwagi ustne.

Ocena

Uwagi wstępne

37. CEAS jest oparty na założeniu, że wszystkie uczestniczące w nim państwa przestrzegają praw podstawowych, w tym praw wynikających z konwencji genewskiej i EKPC, 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

39 — W pytaniu trzecim sąd odsyłający odnosi się do pkt 12 postanowienia odsyłającego.

i w celu zapobiegania wybieraniu państwa członkowskiego (forum shopping) najkorzystniejszego z punktu widzenia możliwego rozstrzygnięcia sprawy. 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 [40].

38. Jest bezsporne, że wniosek M. Ghezelbasha o udzielenie azylu jest objęty zakresem rozporządzenia Dublin III. Stosuje się zatem wobec niego kryteria ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku określone w rozdziale III tego rozporządzenia [41].

39. W przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl ma związek z dwoma państwami członkowskimi lub większą ich liczbą, ustalenie to ma przede wszystkim charakter procesu międzypaństwowego [42]. Zatem w jego istocie nie mieści się uwzględnianie osobistych preferencji lub życzeń [43]. Jednakże od tej generalnej zasady w systemie rozporządzenia wprowadzono kilka wyjątków.

40. Po pierwsze, przy stosowaniu kryteriów z rozdziału III państwa członkowskie muszą uwzględnić przebywanie członków rodziny wnioskodawcy na terytorium Unii (w odpowiednich przypadkach) przed zaakceptowaniem przez inne państwo członkowskie wniosku o wtórne przejęcie lub przejęcie wnioskodawcy [44].

41. Po drugie, jeżeli przekazanie wnioskodawcy do innego państwa członkowskiego 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 traktowania w rozumieniu art. 4 karty, państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego musi ocenić, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne, na podstawie kryteriów z rozdziału III [45].

42. Po trzecie, każde państwo członkowskie zachowuje, na podstawie tzw. klauzuli suwerenności, uprawnienie dyskrecjonalne do decydowania o rozpatrzeniu wniosku, nawet jeżeli nie jest zobowiązane do takiego rozpatrzenia na podstawie kryteriów z rozdziału III. Co więcej, państwo członkowskie może zwrócić się do innego państwa członkowskiego o przejęcie wnioskodawcy w celu połączenia członków rodziny ze względów humanitarnych, nawet jeśli to inne państwo członkowskie nie jest odpowiedzialne zgodnie z kryteriami ustanowionymi w art. 8–11 i 16 rozporządzenia. W takim przypadku osoby zainteresowane muszą wyrazić zgodę na piśmie [46].

43. Wyjątki te wskazują, że system rozporządzenia Dublin III pozostawia pewną przestrzeń pozwalającą na wzięcie pod uwagę konkretnej sytuacji indywidualnego wnioskodawcy i jego zdania na temat tego, które państwo członkowskie powinno rozpatrzeć jego wniosek o udzielenie azylu. Jednakże żaden z tych wyjątków nie wydaje się mieć zastosowania do M. Ghezelbasha, a z odesłania prejudycjalnego nie wynika nic, co mogłoby wskazywać, że zamierza on powołać się na któryś z tych wyjątków.

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

41 — Artykuły 1 i 3.

42 — Zobacz na przykład wyrok Puid, C-4/11, EU:C:2013:740, pkt 27–29.

43 — Zobacz na przykład wyrok Puid, C-4/11, EU:C:2013:740, pkt 32–34.

44 — Artykuł 7 ust. 3. Zobacz dalej art. 8, dotyczący małoletnich, i art. 9–11, odnoszące się do członków rodziny.

45 — Zobacz art. 3 ust. 2 akapit drugi.

46 — Artykuł 17 ust. 2.

Pytanie pierwsze

44. Szeroko pojęta kwestia poruszona przez sąd odsyłający w pytaniu pierwszym dotyczy wykładni i zakresu art. 27 ust. 1 w związku z motywem 19 rozporządzenia Dublin III. Czy osobie ubiegającej się o azyl przysługuje prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie zastosowania przez państwo członkowskie kryteriów z rozdziału III? W pytaniu pierwszym sąd odsyłający porusza także bardziej szczegółową kwestię, dotyczącą okoliczności sprawy M. Ghezelbasha. Odniosę się do tego cząstkowego pytania w pkt 85–90 poniżej.

45. Mehrdad Ghezelbash i rząd czeski twierdzą, że chociaż osoba ubiegająca się o azyl nie mogła – zgodnie z wydanym przez Trybunał wyrokiem Abdullahi – podważyć sposobu zastosowania kryteriów z rozdziału III w odwołaniu na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, to sytuacja zmieniła się na mocy art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Jednakże Republika Czeska podkreśla, że jej zdaniem wnioskodawcy nie przysługuje ogólne prawo wyboru tego, które państwo członkowskie powinno zajmować się jego wnioskiem o udzielenie azylu.

46. Francja i Komisja również przywołują wyrok Abdullahi i twierdzą, że M. Ghezelbash nadal nie ma prawa do odwołania od zastosowania kryteriów z rozdziału III. Co do zasady nie ma znaczenia, które państwo członkowskie rozpatruje jego wniosek. Artykuł 27 ust. 1 znajduje zastosowanie jedynie w przypadkach, gdy rozporządzenie Dublin III przyznaje szczególne materialne lub proceduralne uprawnienia, na które wnioskodawca mógłby się powołać, które z kolei odzwierciedlają (wymaganą) ochronę określonych praw podstawowych. Artykuł 12 ust. 4 rozporządzenia, na którym oparta była decyzja o przekazaniu, nie jest takim przepisem, a M. Ghezelbash nie powołuje się na ochronę innych wynikających z rozporządzenia materialnych lub proceduralnych praw podstawowych. Rząd francuski wskazuje także, że odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia mogą jedynie być wymierzone przeciwko decyzji o przekazaniu, a nie przeciwko uznaniu przez państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek (w tym przypadku Francję), odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony.

47. Rząd niderlandzki jest zdania, że zgodnie z wyrokiem Abdullahi osoba wnioskująca o udzielenie azylu nie może podważyć stosowania kryteriów z rozdziału III ani motywów decyzji podjętej przez państwo członkowskie nawet w przypadku, gdy wnioskodawca powołuje się na prawo podstawowe zagwarantowane na podstawie karty i wyraźnie wskazane w rozporządzeniu. Każda inna wykładnia prowadziłaby do opóźnień w ustalaniu, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie danego wniosku o udzielenie azylu. Byłoby to sprzeczne z celem rozporządzenia Dublin III.

Wyrok Abdullahi

48. Shamso Abdullahi byłą obywatelką somalijską, która po raz pierwszy wjechała do Grecji, podróżując z Syrii przez Turcję. Następnie, przejeżdżając przez byłą jugosłowiańską republikę Macedonii, Serbię i Węgry, przekroczyła granicę austriacką, gdzie złożyła wniosek o udzielenie azylu. Granice wszystkich tych państw przekroczyła nielegalnie. Organy austriackie zastosowały kryteria z rozporządzenia Dublin II, odpowiadające tym z rozdziału III, i stwierdziły, że odpowiedzialnym państwem członkowskim są Węgry. Organy węgierskie zgodziły się na rozpatrzenie wniosku S. Abdullahi, ta jednak starała się wykazać, że odpowiedzialnym państwem jest Grecja, gdyż to tam po raz pierwszy wjechała na terytorium Unii. W tym czasie odsyłanie osób ubiegających się o azyl do Grecji było wstrzymane. Umożliwiało to wnioskodawczyni staranie się o rozpatrzenie jej wniosku w Austrii.

49. Moim zdaniem rozstrzygnięcie przyjęte w wyroku Abdullahi nie może zostać w prosty sposób zastosowane do określenia zakresu prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie, a to z dwóch powodów.

50. Po pierwsze, wyrok Abdullahi dotyczył bardzo szczególnych (i bardzo skomplikowanych) okoliczności faktycznych, związanych z wielokrotnym nielegalnym przekraczaniem granic, co prowadziło do sytuacji, w której wnioskodawczyni miała (potencjalnie) związki nie z dwoma, lecz z *trzema* państwami członkowskimi. Już tylko z tego względu niniejsza sprawa jest w sposób wyraźny różna i należy traktować ją odmiennie.

51. Nie ma mowy o tym, jakoby M. Ghezelbash w dniu 17 grudnia 2013 r. wjechał do Francji nielegalnie. Posiadał wizę, wjechał na terytorium państwa, lecz nie wystąpił tam z wnioskiem o azyl[47]. Co więcej, nie stwierdzono, aby w drodze do Niderlandów przejechał przez Francję przed złożeniem wniosku o azyl.

52. W przeciwieństwie do S. Abdullahi, M. Ghezelbash nie twierdzi, jakoby na podstawie kryteriów z rozdziału III odpowiedzialnym państwem członkowskim była nie Francja, lecz inne państwo członkowskie, które nie może rozpatrzyć jego wniosku o azyl ze względu na systemowe nieprawidłowości i potencjalne naruszenie jego praw określonych w art. 4 karty, zatem jego wniosek podlega rozpatrzeniu w tym państwie, w którym został złożony. Mehrdad Ghezelbash twierdzi, że Niderlandy są państwem, w którym złożył on pierwszy wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony (art. 7 ust. 2), oraz że art. 12 ust. 4 nie ma zastosowania, ponieważ (jak twierdzi) opuścił terytorium Unii w dniu 18 grudnia 2013 r., wrócił do swojego państwa pochodzenia i następnie przyjechał do Niderlandów z Iranu przez Turcję. Zatem w moim rozumieniu zmierza on do sądowej kontroli prawidłowości zastosowania przez właściwe organy kryteriów określonych w art. 12 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III.

53. Po drugie, brzmienie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, o którego wykładnię zwrócono się do Trybunału w niniejszej sprawie, znacząco różni się od sformułowania art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, którego wykładni Trybunał dokonał w wyroku Abdullahi. Zatem przyjętego w wyroku Abdullahi toku rozumowania nie można moim zdaniem automatycznie zastosować do późniejszego przepisu.

Artykuł 27 rozporządzenia Dublin III

54. Poniżej zbadam najpierw kontekst i brzmienie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w świetle motywów określających znaczenie tego przepisu i ogólne cele rozporządzenia. Na tym tle rozważę trzy opcje wykładni art. 27 ust. 1, które zostały zaproponowane Trybunałowi.

55. Tytułem wprowadzenia zwracam uwagę, że przed podjęciem decyzji o przekazaniu, która może być przedmiotem wniosku o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27, państwo członkowskie, w którym znajduje się osoba ubiegająca się o azyl, musi zastosować kryteria z rozdziału III i rozważyć, czy ono samo, czy też inne państwo członkowskie jest odpowiedzialnym państwem. Jeżeli drugie państwo członkowskie uzna swoją odpowiedzialność, pierwsze państwo członkowskie może podjąć decyzję o przekazaniu. Już na tym etapie w rozporządzeniu Dublin III wprowadzono gwarancje proceduralne (w art. 26 ust. 1 i 2), które nie były zawarte w rozporządzeniu Dublin II. Przepisy te zawierają szczegółowe zasady, zgodnie z którymi pierwsze państwo członkowskie zobowiązane jest powiadomić wnioskodawcę o decyzji o przekazaniu oraz poinformować go o dostępnych środkach zaskarżenia, w tym o możliwości wnioskowania o zawieszenie przekazania.

47 — Mehrdad Ghezelbash twierdzi, że w owym czasie nie miał potrzeby występować z wnioskiem o azyl: zob. pkt 28 i 29 powyżej. Ustalenie, czy twierdzenia M. Ghezelbasha są dostatecznie udokumentowane, należy do właściwego organu krajowego i podlega kontroli sądu krajowego w ramach oceny stanu faktycznego.

56. Wnioskodawca nie może złożyć odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, zanim wnioskujące państwo członkowskie podejmie decyzję o przekazaniu. Zaskarżenie, jeśli do niego dojdzie, skierowane jest przeciwko decyzji o przekazaniu, a nie przeciwko uznaniu przez państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, swojej odpowiedzialności. Jest to logiczne, gdyż to decyzja o przekazaniu w sposób bezpośredni wpływa na sytuację indywidualnej osoby ubiegającej się o udzielenie azylu.

57. W art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III ustanowiono zatem w sposób jednoznaczny „prawo wniesienia […] skutecznego środka zaskarżenia". Określono także, jaki jest to rodzaj środka zaskarżenia: „do sądu […] w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu". W brzmieniu art. 27 ust. 1 wprowadzono – w porównaniu z poprzedzającym go art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II – różnice, uzupełnienia i wyjaśnienia, na które należy zwrócić uwagę.

58. Po pierwsze, prawo do wniesienia odwołania od decyzji o przekazaniu (lub wniosku o ponowne jej rozpoznanie) przysługuje wszystkim osobom ubiegającym się o azyl [48], wobec których podjęto decyzję o przekazaniu. Po drugie, prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sformułowane jest w sposób bezwzględny („wnioskodawca […] ma prawo […]"). Po trzecie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie mogą być oparte na powodach zarówno faktycznych, jak i prawnych. Po czwarte, celem odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie jest zapewnienie sądowej kontroli decyzji administracyjnych podjętych przez właściwe organy (gdyż środek zaskarżenia wnosi się „do sądu"). Wreszcie, państwa członkowskie muszą także zapewnić wnioskodawcom rozsądny termin na skorzystanie z prawa do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia (art. 27 ust. 2).

59. W art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III nie określono, które składniki prowadzącego do podjęcia decyzji o przekazaniu procesu decyzyjnego właściwego organu mogą być przedmiotem ustanowionego w nim prawa do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie. Trybunałowi przedstawiono trzy możliwe interpretacje.

60. *Opcja pierwsza* (przyjęta przez rząd Niderlandów) w uproszczeniu sprowadza się do tego, że nic nie uległo zmianie. Obecnie, podobnie jak przedtem, decyzja o przekazaniu może zostać zakwestionowana jedynie na ograniczonej podstawie określonej w wyroku Abdullahi. Podstawa ta została już skodyfikowana w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III [49]. Zgodnie z nią, 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 się ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego dalej prowadzi ocenę kryteriów z rozdziału III w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne.

61. *Opcja druga* (zaproponowana przez rząd francuski i Komisję) polega na przyjęciu, że – oprócz określonej powyżej podstawy – w art. 27 ust. 1 ustanowiono prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie w przypadkach, gdy rozporządzenie Dublin III wyraźnie przyznaje indywidualnym wnioskodawcom uprawnienia odzwierciedlające materialne prawa podstawowe

48 — A także „innej osobie", określonej w art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Osoba ta może należeć do jednej z dwóch kategorii: (i) obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który wycofał wniosek i złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu [art. 18 ust. 1 lit. c)]; oraz (ii) obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego wniosek został odrzucony i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim, lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu [art. 18 ust. 1 lit. d)].

49 — Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III stanowi kodyfikację wyroku wydanego w sprawie N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 94. Ze względu na to, że rozporządzenie Dublin III (przyjęte w dniu 26 czerwca 2013 r.) poprzedzało wyrok Abdullahi (wydany w dniu 10 grudnia 2013 r.) o prawie sześć miesięcy, nie można uznać, że rozporządzenie to inkorporowało lub kodyfikowało ów wyrok.

chronione na podstawie karty [50]. W wypadku gdy wnioskodawca twierdzi, że decyzja została podjęta przez właściwe organy z naruszeniem jednego z tych „praw chronionych" (i jedynie w takim wypadku), wnioskodawca jest również uprawniony do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu zgodnie z art. 27 ust. 1.

62. *Opcja trzecia* (przedstawiona przez M. Ghezelbasha) polega na takiej wykładni art. 27 ust. 1, zgodnie z którą przyznano w nim szersze prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie, zapewniając sądową kontrolę stosowania przez właściwe organy odpowiednich przepisów (w tym kryteriów z rozdziału III) w odniesieniu do przedstawionych im okoliczności faktycznych.

63. Ze względu na brak możliwości stwierdzenia, która z powyżej zaproponowanych interpretacji jest właściwa na podstawie analizy brzmienia przepisu, konieczne jest zbadanie celów i kontekstu rozporządzenia [51].

64. Cele te z pewnością obejmują ustanowienie precyzyjnej i sprawnej metody ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, opartej na obiektywnych kryteriach, sprawiedliwych zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanej osoby. Metoda ta powinna w szczególności umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej [52]. Jednakże innym celem wymienionym w rozporządzeniu Dublin III jest zwiększenie skuteczności ochrony udzielanej wnioskodawcom [53]. Czy ustanowioną wyraźnie w art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wzmocnioną ochronę sądową osób ubiegających się o azyl należy interpretować zawężająco w interesie szybkości rozpatrywania wniosków?

65. 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".

66. Druga część tej gwarancji określa moim zdaniem to, co obecnie skodyfikowane jest w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III. Naturalne rozumienie części pierwszej tej gwarancji jest takie, że zakres art. 27 ust. 1 obejmuje sposób, w jaki rozporządzenie Dublin III jest stosowane przez państwa członkowskie.

67. Na podstawie brzmienia art. 27 ust. 1, podwójnej gwarancji zawartej w motywie 19 oraz moich wcześniejszych uwag w odniesieniu do wyroku Abdullahi [54] uważam, że *opcję pierwszą* należy odrzucić i pozostaje dokonać wyboru między *opcją drugą* a *opcją trzecią*.

68. Główne argumenty wysuwane na poparcie *opcji drugiej* są takie, że wykładnia zawężająca jest bardziej zgodna z systemem rozporządzenia. Podnosi się, że rozporządzenie Dublin III jest środkiem międzypaństwowym, że gdyby sposób stosowania przez państwa członkowskie kryteriów z rozdziału III miał być przedmiotem kontroli sądowej na podstawie art. 27 ust. 1, system stałby się niewydolny, gdyż niemożliwe byłoby zapewnienie szybkiego ustalenia odpowiedzialnego państwa

50 — Jako przykłady tych praw przedstawiono przed Trybunałem prawo do informacji (art. 4), prawo do indywidualnej rozmowy (art. 5) i prawo do ponownego połączenia rodziny (art. 9–11). Na rozprawie pełnomocnik M. Ghezelbasha potwierdził, że jego mocodawca przed sądem krajowym *nie* zarzuca naruszenia żadnego z tych praw.

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

52 — Motywy 4 i 5.

53 — Zobacz motyw 9.

54 — Zobacz pkt 48–53 powyżej.

członkowskiego, oraz że mechanizmy umożliwiające dokonanie tego w sposób precyzyjny służą eliminacji „wybierania odpowiedzialnego państwa członkowskiego (forum shopping)" (czyli możliwości wielokrotnego składania jednoczesnych lub następujących po sobie wniosków), które to wybieranie powinno być zwalczane.

69. Argumenty te nie przekonują mnie.

70. Po pierwsze, rozumienie rozporządzenia Dublin III jako instrumentu wyłącznie międzypaństwowego wydaje mi się nadmiernym uproszczeniem. O ile niewątpliwie zachowało ono pewne międzypaństwowe aspekty [55], o tyle prawodawca wprowadził i wzmocnił niektóre indywidualne prawa materialne oraz gwarancje proceduralne. Przykładem tych pierwszych jest określone w art. 9–11 prawo do ponownego połączenia rodziny. Te drugie zostały wyrażone na przykład w art. 4 (prawo wnioskodawcy do informacji) czy też w art. 5 (prawo do indywidualnej rozmowy). W obu tych przepisach podkreślono znaczenie informacji przedstawionych przez wnioskodawcę w procesie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego w ramach systemu rozporządzenia Dublin III. A zatem zgodnie z opcją drugą wnioskodawcy przysługiwałoby prawo do zaskarżenia decyzji o przekazaniu w wypadku zaniechania przeprowadzenia indywidualnej rozmowy, lecz nie miałby on prawa do zaskarżenia decyzji o przekazaniu wyraźnie podjętej jedynie przez właściwe organy bez uwzględnienia informacji przekazanych przez wnioskodawcę podczas tej indywidualnej rozmowy.

71. Po drugie, odnoszę wrażenie, że zarządzając systemem odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27, państwa członkowskie zachowują istotne możliwości. I tak, zgodnie z art. 27 ust. 3 mogą zdecydować o przyznaniu prawa do pozostania do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie lub o zawieszeniu przekazania (automatycznym lub na wniosek). A zatem szybkość wykonywania przekazania nie jest całkowicie uzależniona od wniesienia przez wnioskodawcę odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie – zależy ona także od przepisów przyjętych i wdrożonych przez państwo członkowskie. Zgodnie z art. 27 ust. 6 akapit drugi państwa członkowskie mogą także ograniczyć dostęp do pomocy prawnej, jeżeli odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie zostaną uznane przez właściwy organ lub sąd za niemające realnych szans powodzenia. Zasadniczo w rozporządzeniu Dublin III wprowadzono przepisy, które – w porównaniu z poprzednim rozporządzeniem – przyspieszają i usprawniają ogólną procedurę. Skrócone zostały terminy i wprowadzone zostały nowe [56]. Istnienie tych wszystkich mechanizmów wskazuje, że państwa członkowskie mogą działać skutecznie w celu zapobieżenia utrudnieniom we właściwym funkcjonowaniu systemu wprowadzonego rozporządzeniem Dublin III poprzez lekkomyślne lub szkodliwe wnoszenie odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie. Ponadto w wyroku Petrosian Trybunał (badając ochronę sądową udzielaną przez państwa członkowskie, których sądy mogą zawiesić wykonanie decyzji o przekazaniu na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II) stwierdził, że prawodawca nie zamierzał podporządkowywać tej ochrony sądowej wymogowi szybkiego rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu [57].

72. Dodaję, że możliwości kwestionowania zastosowania kryteriów z rozdziału III nie są nieograniczone. Na przykład w odniesieniu do weryfikacji kryteriów dotyczących dokumentów pobytu i wiz zgodnie z art. 12 nie wszystkie wypadki skargi będą objęte zakresem art. 27 ust. 1. A zatem okoliczność, że takie dokumenty zostały wydane na podstawie fałszywej lub przybranej tożsamości lub wskutek przedłożenia sfałszowanych, podrobionych lub nieważnych dokumentów, nie stanowi przeszkody dla ustalenia odpowiedzialności wydającego państwa członkowskiego [58].

55 — Na przykład określone w art. 37 postępowanie pojednawcze.

56 — Zobacz przepisy rozdziału VI rozporządzenia Dublin III dotyczące postępowania w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia wnioskodawcy.

57 — Wyrok Petrosian i in., C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 48.

58 — Zobacz art. 12 ust. 5.

73. W tym kontekście uważam, że argumentacja interweniujących państw członkowskich o możliwym „zalaniu" składanymi wnioskami może nadmiernie szacować skutki wykładni art. 27 ust. 1 jako przepisu przyznającego prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie, które to prawo obejmowałoby sądową kontrolę stosowania kryteriów z rozdziału III.

74. Po trzecie, nie uważam, aby wniosek o dokonanie sądowej kontroli decyzji administracyjnej mógł rzeczywiście zostać zrównany z „wybieraniem państwa członkowskiego (forum shoppingiem)". W moim rozumieniu odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 chroni jednostkę przed nieuwzględnieniem lub niewłaściwym rozumieniem istotnych okoliczności faktycznych oraz przed błędną interpretacją i nieprawidłowym stosowaniem istotnych przepisów. W opartej na zasadzie państwa prawa [59] Unii Europejskiej jest to z pewnością słuszny cel.

75. Przejdę zatem do rozważenia *opcji trzeciej*.

76. Wskazałam już, że moim zdaniem art. 27 ust. 1 należy interpretować co najmniej tak szeroko, jak wynika to z drugiej z zaproponowanych opcji. Jednakże w niniejszej sprawie M. Ghezelbash nie powołuje się na naruszenie żadnego z konkretnych przyznanych w rozporządzeniu Dublin III praw, takich jak te wskazane w art. 4 i 5, ani nie zamierza skorzystać z określonych w art. 9–11 przepisów umożliwiających ponowne połączenie rodziny. Dąży on do podważenia zastosowania przez właściwe organy kryteriów z rozdziału III, które to zastosowanie skutkuje wydaniem decyzji o przekazaniu, która, jeśli zostanie wykonana, skutkować będzie wydaleniem go z Niderlandów do Francji. *Jeżeli* – i podkreślam to słowo – jego poparta poszlakami wersja okoliczności faktycznych jest prawdziwa, faktycznie po raz pierwszy składa on wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony w Niderlandach i, przy zastosowaniu kryteriów z rozdziału III, jego wniosek powinien zostać rozpatrzony w tym państwie. Jeżeli wykładni art. 27 ust. 1 nie będzie się dokonywać zgodnie z opcją trzecią, nie istnieje mechanizm umożliwiający wnioskodawcy skuteczne przedstawienie jego stanowiska i podważenie decyzji o przekazaniu.

77. Moim punktem wyjścia dla analizy opcji trzeciej jest to, że decyzja o przekazaniu może potencjalnie negatywnie wpłynąć na interesy osoby ubiegającej się o udzielenie azylu. Gdyby tak nie było, niewielki sens miałoby wprowadzenie bezwzględnego prawa do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

78. Czy decyzja o przekazaniu może potencjalnie negatywnie wpłynąć na interesy osoby ubiegającej się o udzielenie azylu poza kontekstem objętym opcją drugą?

79. Przyjmijmy, że obywatel państwa trzeciego, podejrzany już w państwie swojego pochodzenia jako „studencki działacz polityczny", postanawia kontynuować studia za granicą. Przyjeżdża na krótką wymianę studencką do państwa członkowskiego A, gdzie zostaje dobrze przyjęty na uniwersytecie, lecz nie może zapewnić sobie finansowania niezbędnego dla dalszego pobytu w celu kontynuacji studiów. Powraca do państwa pochodzenia, a następnie ze wsparciem organizacji akademickich ponownie podejmuje studia w państwie członkowskim B, gdzie otrzymuje trzyletnie stypendium na studia podyplomowe. Początkowo nie ma realnych powodów, by wnioskować o udzielenie azylu w państwie członkowskim B. W każdym razie poświęca czas studiom, poznawaniu nowych osób i integracji w nowym środowisku w przyjmującym państwie członkowskim. Tymczasem w jego państwie pochodzenia sytuacja ulega pogorszeniu i ze względu na swoje poglądy polityczne staje się on tam persona non grata. Rok po rozpoczęciu studiów podyplomowych decyduje się więc złożyć wniosek o udzielenie azylu w państwie członkowskim B. Jednakże właściwe organy, stosując kryteria z rozdziału III i powołując się na udokumentowany krótki pobyt w państwie członkowskim A, wnioskują do tego państwa o uznanie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku tego obywatela, tak że państwo to uznaje swoją odpowiedzialność i w konsekwencji podjęta zostaje decyzja o przekazaniu,

59 — Zobacz na przykład wyrok van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, dotyczący czujności jednostek chroniących swoje uprawnienia wynikające z prawa Unii. Jeśli chodzi o rządy prawa, zob. także wyrok Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

która unieważnia jego wizę studencką i która, jeśli zostanie wykonana, spowoduje jego przekazanie z państwa członkowskiego B do państwa członkowskiego A. W oparciu o ten przykład trudno byłoby moim zdaniem twierdzić, że decyzja o przekazaniu nie może mieć ujemnych następstw dla interesów studenta ubiegającego się o udzielenie azylu.

80. W tym kontekście zwracam uwagę, że przekonanie, jakoby ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego zawsze było neutralne dla wnioskodawców, nie jest powszechne [60]. Było ono kwestionowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC") [61], a Trybunał stwierdził oczywiście, że nie istnieje niewzruszalne domniemanie, iż prawa podstawowe osoby ubiegającej się o azyl będą przestrzegane w państwie członkowskim, które zasadniczo jest właściwe do rozpatrzenia wniosku tej osoby [62]. Także z orzecznictwa Trybunału w innych dziedzinach – jeśli zostanie ono zastosowane w drodze analogii – wynika, że przy ustalaniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego bardziej właściwe może być uwzględnienie indywidualnej sytuacji wnioskodawcy niż pominięcie negatywnego wpływu na zainteresowaną osobę [63].

81. Można to przedstawić w prosty sposób: w wypadku gdy dostępny jest materiał mogący przekonująco wskazywać, że decyzja o przekazaniu wydana została w wyniku nieprawidłowego zastosowania kryteriów z rozdziału III, czy zasada skutecznej ochrony lub zasada prawa do obrony prowadzą do wniosku, że wnioskodawcy powinno przysługiwać uprawnienie do zaskarżenia tej decyzji o przekazaniu zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III?

82. Trybunał orzekł już w odniesieniu do dyrektywy 2004/83, że przestrzeganie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii [64]. Moim zdaniem w drodze analogii to samo odnosi się do rozporządzenia Dublin III, określającego, które państwo członkowskie stosuje następczynię dyrektywy 2004/83, a mianowicie dyrektywę w sprawie kwalifikowania, w odniesieniu do danego wniosku. Prawo do obrony zostało uznane także w art. 47 karty, który gwarantuje przestrzeganie zarówno prawa do obrony, jak i prawa do sprawiedliwego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych [65]. Utrwalone orzecznictwo Trybunału potwierdza znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, stwierdzając, że prawo to powinno mieć zastosowanie do każdego postępowania, które może prowadzić do wydania decyzji niekorzystnej dla danej osoby [66].

83. Określone w art. 47 karty prawo do skutecznego środka zaskarżenia odpowiada prawom ustanowionym w art. 13 EKPC. Z art. 52 ust. 3 karty wynika, że przy określaniu zakresu tego przepisu należy brać pod uwagę orzecznictwo ETPC. ETPC stwierdził, że na szczeblu krajowym muszą istnieć środki ochrony prawnej dla egzekwowania zagwarantowanych praw i wolności. Wymaga to zapewnienia krajowych środków zaskarżenia celem zbadania istoty uzasadnionego zarzutu i ustanowienia odpowiedniego środka zaradczego, przy czym wspomniany środek zaskarżenia musi być skuteczny pod względem zarówno praktycznym, jak i prawnym [67].

84. Moim zdaniem argumenty te przemawiają za przyjęciem trzeciej opcji wykładni art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

60 — Zobacz na przykład S. Morgades Gil, The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of the sovereignty and humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and CJEU?, *International Journal of Refugee Law*, 2015, s. 433.

61 — Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712.

62 — Wyrok N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 81, 99, 100.

63 — Zobacz na przykład wyroki: K, C-245/11, EU:C:2012:685; a także MA i in., C-648/11, EU:C:2013:367; zob. dalej wyrok Cimade i GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594.

64 — Wyrok M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 81.

65 — Zobacz wyrok M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 82, gdzie Trybunał odnosi się także do art. 41 karty, w którym zapewniono prawo do dobrej administracji.

66 — Zobacz wyrok M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 85.

67 — Zobacz wyrok ETPC z dnia 6 czerwca 2013 r. Mohammed przeciwko Austrii, CE:ECHR:2013:0606JUD000228312, §§ 69, 70.

Obowiązki wnioskującego państwa członkowskiego w odniesieniu do informacji przedstawionych przez osobę ubiegającą się o azyl

85. Sąd odsyłający dąży także do ustalenia, czy prawo do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 1 przysługuje wnioskodawcy także w wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, gdy państwo członkowskie, do którego wniosek jest kierowany, uznaje swoją odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, lecz już po tym oświadczeniu państwa członkowskiego wnioskodawca przedkłada dowody mogące wskazywać, że takie uznanie mogłoby nie mieć miejsca, gdyby wnioskujące państwo członkowskie zbadało te dokumenty lub przekazało zebrany materiał organom państwa członkowskiego, do którego wniosek jest kierowany [68].

86. Niderlandy kwestionują ustalenia sądu odsyłającego odnoszące się do tego, w jaki sposób rozpatrzono przedstawione przez M. Ghezelbasha dowody dotyczące jego powrotu z Francji do Iranu w 2013 r. Niderlandy twierdzą, że ich organy zbadały omawiane dokumenty, lecz uznały, że nie mają one mocy dowodowej, i z tej przyczyny nie przekazały ich organom francuskim.

87. Po pierwsze, to do sądu krajowego w ramach przysługującego wyłącznie jemu ustalenia stanu faktycznego należy stwierdzenie, czy dowody przedstawione przez M. Ghezelbasha zostały, czy też nie zostały rozpatrzone przez organy niderlandzkie. Podobnie, jedynie sąd krajowy może ocenić moc dowodową tych dowodów, ich znaczenie dla sprawy oraz ewentualny wpływ na podjęcie decyzji o przekazaniu.

88. Po drugie, przedstawione przez M. Ghezelbasha materiały (które, przypominam, obejmowały zaświadczenie lekarskie i dokumenty dotyczące sprzedaży nieruchomości w Iranie) stanowią dowody poszlakowe w rozumieniu pkt 9 wykazu B załącznika II do rozporządzenia wykonawczego. Jakie warunki muszą być spełnione, aby uznać, że osoba ubiegająca się o azyl ma dostęp do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III? Czy zaniechanie zbadania tych materiałów lub przekazania ich wnioskującemu państwu członkowskiemu stanowi podstawę do odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie na podstawie tego przepisu?

89. Skuteczność gwarantowanej na podstawie art. 47 karty kontroli sądowej wymaga oceny zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję oraz tego, czy decyzja ta opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. A zatem kontrola sądowa nie może być ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale musi dotyczyć tego, czy powody te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tejże decyzji – są wykazane [69]. W odniesieniu do niniejszej sprawy oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych dotyczących stosowania istotnych kryteriów z rozdziału III, będących podstawą decyzji o przekazaniu.

90. W art. 27 ust. 1 nie określono, w jaki sposób należy przeprowadzić takie badanie. Kwestię tę powinien zatem rozpatrzyć sąd krajowy w oparciu o krajowe przepisy proceduralne. Przepisy te będą także regulowały zakres procesu kontroli sądowej oraz wynik tej kontroli – a zatem skuteczne zaskarżenie będzie skutkowało albo zwrotem wniosku do ponownego rozpoznania przez właściwe organy krajowe, albo sąd sam rozstrzygnie sprawę, w każdym wypadku przy uwzględnieniu zasady skuteczności [70].

91. Stwierdzam zatem, iż rozporządzenie Dublin III należy interpretować w ten sposób, że wnioskodawca (w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym) ma prawo zaskarżyć decyzję o przekazaniu w drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 ust. 1 i zwrócić się do sądu krajowego o rozpatrzenie, czy kryteria z rozdziału III

68 — Zobacz pkt 31 i 32 powyżej.

69 — Zobacz analogicznie wyrok Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119.

70 — Zobacz analogicznie wyrok Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 60.

zostały prawidłowo zastosowane w jego sprawie. Skuteczność zagwarantowanej w art. 47 karty kontroli sądowej wymaga oceny zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję o przekazaniu oraz tego, czy decyzja ta opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Sposób przeprowadzenia badania mającego na celu ustalenie, czy kryteria z rozdziału III zostały obiektywnie i sprawiedliwie zastosowane w danej sprawie, jest regulowany w krajowych przepisach proceduralnych. Przy uwzględnieniu zasady skuteczności przepisy te regulują także zakres i wynik procesu kontroli odwoławczej lub ponownego rozpoznania.

Pytania drugie i trzecie

92. W pytaniu drugim sąd odsyłający zwraca się o wyjaśnienie, czy jeśli osoba ubiegająca się o azyl nie może powołać się na nieprawidłowe zastosowanie kryteriów z rozdziału III, może ona wnieść odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III jedynie w związku z sytuacjami dotyczącymi rodziny w rozumieniu art. 7 tego rozporządzenia, czy też może ona to uczynić w oparciu o inne podstawy.

93. Jeżeli Trybunał zgodzi się z moim zapatrywaniem w odniesieniu do słuszności opcji trzeciej, nie będzie potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie. Jednakże na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił tej drogi rozumowania, z dokonanej przeze mnie analizy drugiej z przedstawionych Trybunałowi opcji[71] wynika, że jestem zdania, iż osoba ubiegająca się o azyl może wszcząć postępowanie na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w celu zaskarżenia podnoszonego naruszenia któregokolwiek z materialnych lub proceduralnych praw przyznanych wyraźnie w tym rozporządzeniu. Przedstawione Trybunałowi w niniejszej sprawie przykłady obejmowały gwarancje dla małoletnich (w art. 6 i 8) i prawo do ponownego połączenia rodziny (w art. 9–11). Podkreślam, że ze względu na to, iż zgodnie z moim poglądem udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie nie jest niezbędne, nie przeprowadziłam pełnej i szczegółowej analizy rozporządzenia Dublin III ani nie podjęłam próby stworzenia wyczerpującej listy praw, których ewentualne naruszenie mogłoby, zgodnie z opcją drugą, stanowić podstawę do wniesienia środka zaskarżenia na podstawie art. 27 ust. 1.

94. Z mojej odpowiedzi na pytanie drugie wynika, że również rozważanie pytania trzeciego staje się zbędne. Dla porządku dodaję, że wydaje się, iż w postępowaniu przed sądem krajowym M. Ghezelbash nie zamierzał powołać się na żadne z materialnych lub proceduralnych uprawnień przedstawionych Trybunałowi w kontekście opcji drugiej. Dowody poszlakowe, na które powołał się M. Ghezelbash (a które omawiam w pkt 85–90 powyżej), wydają się zatem istotne wyłącznie w kontekście stosowania kryteriów z rozdziału III.

Wnioski

95. W świetle wszystkich powyższych rozważań sądzę, że Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na pytania przedłożone przez Rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze), ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch (Niderlandy), w następujący sposób:

— 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 te rozpatrywane w postępowaniu głównym ma prawo zaskarżyć decyzję o przekazaniu w drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 ust. 1 i zwrócić się do sądu krajowego o rozpatrzenie, czy kryteria z rozdziału III zostały prawidłowo zastosowane w jego sprawie.

71 — Zobacz pkt 68–74 powyżej.

Skuteczność zagwarantowanej w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej kontroli sądowej wymaga oceny zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję o przekazaniu oraz tego, czy decyzja ta opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Sposób przeprowadzenia badania mającego na celu ustalenie, czy kryteria z rozdziału III zostały obiektywnie i sprawiedliwie zastosowane w danej sprawie, jest regulowany w krajowych przepisach proceduralnych. Przy uwzględnieniu zasady skuteczności przepisy te regulują także zakres i wynik procesu kontroli odwoławczej lub ponownego rozpoznania.

— Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania drugie i trzecie.