Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 29 listopada 2018 r.[1]

Sprawy połączone C-582/17 i C-583/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
przeciwko
H. (C-582/17)
R. (C-583/17)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Rozporządzenie (EU) nr 604/2013 – Ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego – Kolejne wnioski złożone w dwóch państwach członkowskich – Wniosek o wtórne przejęcie – Stosowanie kryteriów ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego przez wnioskujące państwo członkowskie – Artykuł 27 – Pytanie o to, czy zakres kontroli sądowej obejmuje nieprawidłowe zastosowanie kryteriów z rozdziału III przez wnioskujące państwo członkowskie

1. W dwóch wspomnianych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Raad van State (rada stanu, Niderlandy) dąży do uzyskania wytycznych dotyczących stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca[2]. W okolicznościach, gdy obywatele państw trzecich przenoszą się z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, składając wnioski o ochronę międzynarodową w każdym z państw, drugie państwo członkowskie kieruje do pierwszego państwa członkowskiego wniosek o wtórne przejęcie i podejmuje decyzję o przekazaniu danej osoby do pierwszego państwa członkowskiego. Sąd odsyłający dąży do ustalenia: (i) czy drugie państwo członkowskie może (lub w rzeczy samej ma obowiązek) stosować kryteria określone w rozporządzeniu Dublin III (w szczególności dotyczące jedności rodziny) w celu ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz (ii) czy dla celów zaskarżenia niezastosowania tych kryteriów istnieje możliwość skorzystania z prawa do kontroli sądowej lub prawa do środka zaskarżenia, gwarantowanych tym rozporządzeniem.

1 Język oryginału: angielski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 31) (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III"). Rozporządzenie to stanowi element wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Do pozostałych środków należą: 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. 2011, L 337, s. 9) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania") oraz 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. 2013, L 180, s. 60) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur").

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

2. Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)[3] gwarantuje poszanowanie życia rodzinnego[4]. Artykuł 47 akapit pierwszy stanowi, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem[5].

3. Artykuł 52 ust. 3 stanowi, iż w zakresie, w jakim Karta praw podstawowych UE „zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez [EKPC]. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

Rozporządzenie Dublin III

4. System dubliński przewiduje kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej[6].

5. Preambuła rozporządzenia Dublin III zawiera następujące stwierdzenia:

– WESA obejmuje precyzyjną i sprawną metodę ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu[7].

– Metoda taka powinna być oparta na kryteriach obiektywnych i sprawiedliwych, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób. W szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego[8].

– Zgodnie z EKPC i kartą w stosowaniu niniejszego rozporządzenia jednym z priorytetów państw członkowskich powinno być poszanowanie życia rodzinnego[9].

– W celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób należy określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, 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[10].

3 Dz.U. 2010, C 83, s. 391.

4 Artykuł 7 nawiązuje do praw przewidzianych w art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”).

5 Prawami analogicznymi względem zawartych w art. 47 karty są prawa określone w art. 6 i 13 EKPC.

6 Poza rozporządzeniem Dublin III system ten obejmuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem Eurodac”) oraz rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) 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), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 39, s. 1).

7 Motyw 4.

8 Motyw 5.

9 Motyw 14.

10 Motyw 19.

– W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem zastosowania niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie związane są swoimi zobowiązaniami powstałymi na mocy instrumentów prawa międzynarodowego, w tym odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [11]. Rozporządzenie Dublin III nie narusza praw podstawowych i zmierza do zapewnienia pełnego przestrzegania prawa do azylu gwarantowanego przez art. 18 karty i praw uznanych w jej art. 4, 7 i 47 [12].

6. Jak wskazano w art. 1, rozporządzenie Dublin III „ustanawia kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (zwanego dalej »odpowiedzialnym państwem członkowskim«)” [13].

7. Artykuł 2 zawiera definicje następujących pojęć:

„c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego […], który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna 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 [rozporządzeniem Dublin III];

e) »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 w sprawie procedur], w sposób wyraźny lub dorozumiany;

[…]

g) »członkowie rodziny« oznaczają – o ile rodzina istniała już w kraju pochodzenia – następujących członków rodziny wnioskodawcy, którzy przebywają na terytorium państw członkowskich:

– małżonek wnioskodawcy lub jego partner stanu wolnego, z którym pozostaje on w stałym związku, w przypadku gdy zgodnie z prawem lub praktyką zainteresowanego państwa członkowskiego związki niemałżeńskie traktowane są w sposób porównywalny z małżeństwami na mocy przepisów tego państwa członkowskiego odnoszących się do obywateli państw trzecich,

[…]”.

11 Motyw 32.

12 Motyw 39.

13 Zgodnie z Umową pomiędzy Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską dotyczącą kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu złożonego w państwie członkowskim lub w Szwajcarii, która weszła w życie w dniu 1 marca 2008 r., rozporządzenie Dublin III ma zastosowanie do tego państwa. Zatwierdzono ją decyzją Rady 2008/147/WE z dnia 28 stycznia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 53, s. 3) oraz decyzją Rady 2009/487/WE z dnia 24 października 2008 r. (Dz.U. 2009, L 161, s. 6). System dubliński ma zastosowanie również do Księstwa Liechtensteinu. Islandia oraz Norwegia stosują system dubliński na mocy porozumień dwustronnych z Unią Europejską, zatwierdzonych decyzją Rady 2001/258/WE z dnia 15 marca 2001 r. (Dz.U. 2001, L 93, s. 38).

8. Artykuł 3 nosi tytuł „Rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”. Stanowi on, co następuje:

„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 wskazują jako odpowiedzialne.

2. W przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów wymienionych w [rozporządzeniu Dublin III], 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.

[…]”.

9. Rozdział III rozporządzenia („Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego”) rozpoczyna się od art. 7, w którym określono hierarchię „kryteriów z rozdziału III” i który stanowi, co następuje:

„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”[14].

10. Artykuł 9 (część rozdziału III) dotyczy członków rodziny, którzy korzystają z ochrony międzynarodowej. Stanowi on, że „[w] przypadku gdy wnioskodawca ma członka rodziny – bez względu na to, czy rodzina została założona jeszcze w kraju pochodzenia – któremu zezwolono na pobyt jako beneficjentowi ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, to państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że zainteresowane osoby wyrażą taką wolę na piśmie”.

11. Artykuł 17 ust. 1 stanowi: „[n]a 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 [rozporządzeniu Dublin III]”[15].

12. Obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego przedstawiono w rozdziale V. Należą do nich: określony w art. 18 ust. 1 lit. a) obowiązek „przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 21, 22 i 29, wnioskodawcy, który złożył wniosek w innym państwie członkowskim” oraz określony w lit. b) obowiązek „wtórnego przejęcia, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, wnioskodawcy, którego wniosek jest rozpatrywany i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu”[16].

13. W rozdziale VI ustanowiono procedury przejęcia i wtórnego przejęcia wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zgodnie z art. 20, który znajduje się w Sekcji I:

„1. Postępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie po raz pierwszy złożony w państwie członkowskim.

2. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony, jeśli formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub sprawozdanie przygotowane przez organy dotarły do właściwych organów zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku gdy wniosek nie został złożony na piśmie, okres między deklaracją zamiaru a przygotowaniem sprawozdania powinien być możliwie jak najkrótszy.

[…]

14 Pozostałe artykuły rozdziału III zawierają kolejne kryteria służące promowaniu jedności rodziny. Tak więc art. 8 stanowi, że w przypadku małoletnich bez opieki odpowiedzialnym państwem członkowskim jest to państwo, w którym legalnie przebywa członek rodziny lub rodzeństwo małoletniego bez opieki. Artykuł 10 dotyczy wnioskodawców mających członka rodziny, którego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie nie stał się jeszcze przedmiotem pierwszej decyzji merytorycznej. Artykuł 16 obejmuje wnioskodawców uzależnionych od pomocy członka rodziny legalnie zamieszkującego w jednym z państw członkowskich. Zgodnie z art. 16 ust. 2 w sytuacji, gdy wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową jest uzależniony od pomocy dziecka, rodzeństwa lub rodzica legalnie zamieszkującego w jednym z państw członkowskich lub jeżeli dziecko, rodzeństwo lub rodzic wnioskodawcy legalnie zamieszkujący w jednym z państw członkowskich są uzależnieni od pomocy wnioskodawcy, a osoba ta legalnie zamieszkuje w państwie członkowskim innym niż to, w którym przebywa wnioskodawca, odpowiedzialnym państwem członkowskim (co do zasady) jest państwo, w którym legalnie zamieszkuje członek rodziny. W odniesieniu do art. 8, 10 i 16 posługuję się łączną nazwą „kryteria wynikające z zasady jedności rodziny”.

15 Artykuł 16 i 17 są częściami dotyczącymi osób zależnych i klauzul dyskrecjonalnych zawartymi w rozdziale IV.

16 W art. 22 określono warunki odpowiedzi na wniosek o przejęcie. W skrócie, państwo członkowskie, do którego skierowany został wniosek, dokonuje koniecznych kontroli i musi wydać decyzję w sprawie wniosku o przejęcie w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania. Artykuł 24 dotyczy składania wniosku o wtórne przejęcie, w przypadku gdy we wnioskującym państwie członkowskim nie został złożony nowy wniosek. W art. 25 określono zasady udzielania odpowiedzi na wniosek o wtórne przejęcie, a w art. 29 – ustalenia i terminy przekazywania osób.

5. Wnioskodawca, który przebywa w innym państwie członkowskim bez dokumentu pobytu lub który tam składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po wycofaniu swojego pierwszego wniosku złożonego w innym państwie członkowskim w trakcie postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zostaje wtórnie przejęty, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, przez państwo członkowskie, w którym ten wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został najpierw złożony, w celu zakończenia postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

[…]”.

14. Sekcja II rozdziału VI dotyczy postępowań w sprawie przejęcia. Artykuł 21 ust. 1 stanowi: „[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, tak szybko jak to możliwe, i w każdym przypadku w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku w rozumieniu art. 20 ust. 2 zwrócić się do innego państwa członkowskiego o przejęcie wnioskodawcy”.

15. Sekcja III rozdziału VI dotyczy postępowań w sprawie wtórnego przejęcia. Artykuł 23 ma zastosowanie w sytuacjach, gdy państwo członkowskie składa wniosek o wtórne przejęcie, w przypadku gdy we wnioskującym państwie członkowskim został złożony nowy wniosek. Stanowi on, co następuje:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym osoba, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. b), c) lub d), złożyła nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, zgodnie z art. 20 ust. 5 i art. 18 ust. 1 lit. b), c) lub d), może ono zwrócić się do tego innego państwa członkowskiego o wtórne przejęcie tej osoby.

2. Wniosek o wtórne przejęcie składany jest możliwie najszybciej, a w każdym przypadku w terminie dwóch miesięcy od uzyskania trafienia w systemie Eurodac, na mocy art. 9 ust. 5 [rozporządzenia Eurodac].

Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie opiera się dowodach innych niż dane uzyskane z sytemu Eurodac, jest on przesyłany do państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek o wtórne przejęcie, w terminie trzech miesięcy od daty, w której wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony w rozumieniu art. 20 ust. 2.

3. Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie nie został złożony w terminach określonych w ust. 2, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, w którym złożono nowy wniosek.

[…]” [17].

16. Artykuł 27 ust. 1 stanowi, że wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mają prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu.

17 Zobacz przypis16 powyżej.

Dyrektywa w sprawie procedur

17. Artykuł 27 ust. 1 stanowi, że jeżeli państwa członkowskie przewidują możliwość wyraźnego wycofania wniosku o ochronę międzynarodową, mają one zapewnić, aby organ rozstrzygający podjął decyzję o umorzeniu postępowania albo o odrzuceniu wniosku. Zgodnie z art. 28, gdy istnieją zasadne powody, aby uważać, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał wniosek lub zaprzestał jego popierania, państwa członkowskie muszą podobnie zapewnić, aby organ rozstrzygający podjął decyzję o umorzeniu postępowania albo decyzję o odrzuceniu wniosku. Okoliczności, w których państwo członkowskie może zakładać, że zaprzestano popierania wniosku o ochronę międzynarodową, określono w niewyczerpującym wykazie [18].

18. W artykule 33 określono warunki, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny. Obejmują one sytuację, gdy inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej, gdy wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej [19].

Obowiązujące przepisy prawa krajowego

19. Ustawa Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.) stanowi, że cudzoziemiec przebywa legalnie w Niderlandach tylko wtedy, gdy posiada zezwolenie na pobyt na czas określony. Wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas określony się nie rozpatruje, jeśli zgodnie z rozporządzeniem Dublin III stwierdzono, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku danego obywatela państwa trzeciego.

Okoliczności sprawy, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne

H.

20. W dniu 21 stycznia 2016 r. H. złożyła w Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z uzyskaniem pozytywnego „trafienia" w bazie danych Eurodac organy niderlandzkie ustaliły, że H. została wpisana do rejestru w Grecji w dniu 27 grudnia 2015 r. i złożyła wniosek o ochronę międzynarodową w Niemczech w dniu 5 stycznia 2016 r. H. kwestionuje ten pogląd. Utrzymuje, że polecono jej złożyć odcisk palca w celu umożliwienia organom niemieckim ustalenia kontekstu jej sprawy oraz że informacje w Eurodac nie powinny mieć żadnych konsekwencji dla jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w Niderlandach. W dniu 21 marca 2016 r. organy niderlandzkie na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Dublin III przesłały do swoich niemieckich odpowiedników wniosek o wtórne przejęcie. Niemieckie organy nie odpowiedziały na ten wniosek w terminie dwóch tygodni, co zdaniem Niderlandów oznaczało, że Niemcy są państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku H. o udzielenie ochrony międzynarodowej [20]. H. starała się następnie argumentować, że organy niderlandzkie nie zastosowały w sposób właściwy kryteriów z rozdziału III zawartych w art. 9 rozporządzenia Dublin III i że powinna ona mieć możliwość wnioskowania o ochronę międzynarodową w Niderlandach, ponieważ jej mężowi udzielono już tam azylu, a ona chce do niego dołączyć. Decyzją z dnia 6 maja 2016 r. organy

18 Obejmuje to przypadki, gdy wnioskodawca nie odpowiada na wnioski o udzielenie informacji istotnych dla wniosku lub zbiega z miejsca zamieszkania bądź je opuszcza bez zezwolenia.

19 Odpowiednio art. 33 ust. 2 lit. a) i d). Pojęcie „kolejny wniosek" zdefiniowano w art. 2 lit. q) i oznacza ono następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak została podjęta ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku. Dotyczy to zarówno przypadków, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek, jak i przypadków, gdy wniosek wycofano w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur.

20 Zobacz art. 25 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

krajowe uznały, że podstawa ta jest nieskuteczna, i potwierdziły, że H. powinna zostać przekazana do Niemiec. Decyzja ta została unieważniona w pierwszej instancji przez Rechtbank Den Haag Zittingsplaats Groningen (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Groningen, Niderlandy) z innych względów, a sąd orzekł, że właściwe organy powinny wydać nową decyzję [21].

21. H. odwołała się do sądu odsyłającego, podnosząc, że wyrok w pierwszej instancji był błędny, ponieważ uznano w nim, że jej apelacja opierająca się na nieprawidłowym zastosowaniu kryterium z art. 9 rozdziału III była nieskuteczna.

R.

22. R., obywatelka syryjska, złożyła w dniu 9 marca 2016 r. w Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

23. R. składała wcześniej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. Organy niderlandzkie uznały, że Niemcy były państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jej wniosku, w związku z czym złożyły wniosek o wtórne przejęcie na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Dublin III. Organy niemieckie początkowo odrzuciły wniosek na tej podstawie, że R. była w związku małżeńskim z osobą korzystającą z ochrony międzynarodowej w Niderlandach.

24. Organy niderlandzkie zwróciły się następnie do swoich niemieckich odpowiedników o ponowne rozpatrzenie wniosku o wtórne przejęcie na tej podstawie, że akt małżeństwa R. uznano za fałszywy, a zatem małżeństwo nie zostało uznane za rzeczywiste. W dniu 1 czerwca 2016 r. Niemcy zaakceptowały wniosek o wtórne przejęcie [22].

25. W związku z powyższym organy niderlandzkie odmówiły rozpatrzenia wniosku R. o udzielenie ochrony międzynarodowej.

26. R. podniosła, że na podstawie art. 9 rozporządzenia Dublin III odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej są Niderlandy, ponieważ jej mąż (korzystający z ochrony międzynarodowej) przebywa na ich terytorium.

27. Decyzją z dnia 14 lipca 2016 r. organy niderlandzkie uznały, że skoro małżeństwo R. nie zostało uznane za rzeczywiste, oznacza to, że jej rzekomy mąż nie jest członkiem rodziny w rozumieniu art. 2 lit. g) rozporządzenia Dublin III. W związku z tym R. nie mogła powołać się na art. 9 tego rozporządzenia na poparcie swojego twierdzenia. Co więcej, ponieważ sprawa R. dotyczyła wniosku o wtórne przejęcie, a nie wniosku o przejęcie, nie było konieczności stosowania kryterium z art. 9 rozdziału III.

28. Wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. Rechtbank Den Haag (sąd pierwszej instancji, Haga, Niderlandy) unieważnił tę decyzję z dwóch względów. Po pierwsze orzekł, że organy niderlandzkie nie zbadały, czy R. jest w stałym związku z partnerem w rozumieniu art. 2 lit. g) rozporządzenia Dublin III, a ponadto uznał, że obywatel państwa trzeciego ma prawo powołać się na art. 9 rozporządzenia niezależnie od tego, czy właściwe organy wystosowują wniosek o wtórne przejęcie, czy wniosek o przejęcie.

29. Organy niderlandzkie wniosły apelację do sądu odsyłającego.

21 W taki sposób rozumiem okoliczności faktyczne stanowiące kontekst sprawy H. na podstawie informacji zawartych w aktach krajowych.

22 Jak rozumiem, Niderlandy zwróciły się do Niemiec o ponowne rozważenie stanowiska na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1560/2003; zob. również opinia rzecznika generalnego Watheleta w sprawie X, C-47/17 i C-48/17, EU:C:2018:212, pkt 81 (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., EU:C:2018:900).

30. W postanowieniu odsyłającym ze sprawy C-582/17 przedstawiono fakty i okoliczności w istocie identyczne względem tych ze sprawy C-583/17. Z tego względu uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tamtej sprawie odzwierciedla postanowienie odsyłające w sprawie C-583/17. Obydwiema sprawami zajmowała się ta sama izba Raad van State (rady stanu, Niderlandy), która wystosowała odpowiednie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tego samego dnia.

31. Sąd odsyłający uważa, że zgodnie z rozporządzeniem Dublin III wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową może zaskarżyć decyzję w sprawie przekazania ze względu na nieprawidłowe zastosowanie kryteriów ustalenia odpowiedzialności określonych w rozdziale III *wyłącznie* w państwie członkowskim, w którym złożono *pierwszy* wniosek. Jeżeli decyzja taka wynika z wniosku o wtórne przejęcie, zaskarżenia można dokonać we wnioskującym państwie członkowskim (w tym przypadku w Niderlandach) tylko w wyjątkowych okolicznościach: to znaczy (i) jeżeli wniosek jest niekompletny lub zawiera nieprawidłowe informacje; (ii) jeżeli wniosek nie został przesłany w odpowiednim terminie; (iii) jeżeli zasada ustanowiona w art. 19 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III została zastosowana nieprawidłowo[23]; (iv) jeżeli istnieją systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim, które dają poważne faktyczne podstawy, aby zakładać, że skarżąca byłaby narażona na poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, o czym mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III; lub (v) jeżeli przekazanie jest sprzeczne z art. 4 karty.

32. Sąd odsyłający dąży jednakże do upewnienia się, czy jego pogląd na wykładnię rozporządzenia Dublin III jest spójny z wykładnią Trybunału odnośnie do art. 27 tego rozporządzenia[24]. Zauważa on, że Trybunał nie orzekał dotychczas w przedmiocie tego, czy jedynie w pierwszym państwie członkowskim, w którym złożony został wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, wnioskodawca może zaskarżyć decyzję o przekazaniu na podstawie twierdzenia, że nie zastosowano prawidłowo kryteriów z rozdziału III. Sąd odsyłający dąży zatem do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

„1. Czy [rozporządzenie Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że tylko pierwsze państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest zobowiązane do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego z tym skutkiem, że tylko w tym państwie cudzoziemiec może w ramach środka zaskarżenia podnosić zgodnie z art. 27 [tego rozporządzenia] błędne zastosowanie jednego z kryteriów ustalania odpowiedzialności określonych w rozdziale III, w tym w art. 9 [rozporządzenia Dublin III]?[25]

2. W jakim zakresie przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie pierwsze ma znaczenie fakt, iż w pierwszym państwie członkowskim, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zostało już wydane orzeczenie w sprawie tego wniosku tudzież że wnioskodawca wycofał wcześniej swój wniosek?”.

33. Uwagi pisemne złożyli: R., rząd fiński, rząd niemiecki, rząd niderlandzki, rząd szwajcarski, rząd brytyjski oraz Komisja Europejska. H., Niemcy, Finlandia, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo i Komisja uczestniczyli w rozprawie w dniu 4 września 2018 r. i przedstawili swoje stanowiska ustnie.

23 Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III obowiązki państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o wtórne przejęcie wnioskodawcy, ustają w wypadku, gdy państwo to może wykazać, iż zainteresowana osoba opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy. Przepis ten umożliwia państwu członkowskiemu, do którego wystąpiono z wnioskiem, dokonanie oceny, czy faktycznie jest ono odpowiedzialnym państwem członkowskim dla celów rozporządzenia Dublin III, przy uwzględnieniu wszelkich dowodów lub poszlak, które mogą być istotne, zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 1560/2003.

24 Wyroki z dnia 7 czerwca 2016 r.: Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409; Karim, C-155/15, EU:C:2016:410.

25 W sprawie C-582/17, H., sąd odsyłający zadaje identyczne pytanie jak pierwsze pytanie w sprawie C-583/17, R. W sprawie C-582/17, H., nie ma pytania drugiego.

Ocena

Uwagi wstępne

34. Sąd odsyłający stwierdza, że właściwe organy uznały, iż odpowiednie małżeństwa H. i R. z obywatelami państw trzecich, którym udzielono ochrony międzynarodowej w Niderlandach, nie były rzeczywiste. Przynajmniej w sprawie R. uznano w pierwszej instancji, że nie przedstawiła ona dowodu swojego związku małżeńskiego, który to dowód zostałby zaakceptowany przez właściwe organy.

35. Zgodnie z art. 2 lit. g) rozporządzenia Dublin III „członek rodziny" oznacza nie tylko małżonka lub małżonkę, ale też „partnera stanu wolnego, z którym [wnioskodawca] pozostaje w stałym związku" [26]. Właściwe organy są zatem zobowiązane do zbadania, czy rzekomy małżonek w każdej ze spraw jest członkiem rodziny w rozumieniu tego przepisu, aby móc ocenić, czy do H. lub R. może mieć zastosowanie art. 9.

Wniosek o wtórne przejęcie

36. Podstawa procedury wtórnego przejęcia zarówno w sprawie H, jak i R. jest niejasna. Sąd odsyłający stwierdza, że organy niderlandzkie złożyły wnioski o wtórne przejęcie zarówno w przypadku H., jak i R. na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Dublin III. Jednakże podczas rozprawy Niderlandy utrzymywały, że wnioski te powinny były zostać złożone na podstawie art. 20 ust. 5 tego rozporządzenia, ponieważ zarówno H., jak i R. przebywały w Niderlandach bez dokumentu pobytu, a proces ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego nie został jeszcze zakończony.

37. Przepisy art. 18 ust. 1 lit. b), c) i d) oraz art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III obejmują różne okoliczności, w których wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową składa pierwszy wniosek, a następnie przenosi się do innego państwa członkowskiego i składa tam drugi wniosek [27]. Przepisy te odnoszą się wprost do warunków wtórnego przejmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową między innymi w art. 23 tego rozporządzenia.

38. Zgodnie z zawartą w art. 2 lit. d) definicją „rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej" art. 18 ust. 1 lit. b) ma zastosowanie, gdy do takiego przeniesienia dojdzie podczas oceny merytorycznej wniosku o azyl (w rozumieniu dyrektywy w sprawie kwalifikowania). Nie ma on zastosowania, jeżeli procedura ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego nie została w danej sprawie zakończona. Artykuł 18 ust. 1 lit. c) jest przepisem istotnym, gdy wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową wycofują wniosek o azyl w rozumieniu art. 27 (wycofanie wniosku wprost) lub art. 28 (dorozumiane wycofanie wniosku lub zaprzestanie popierania wniosku) dyrektywy w sprawie procedur, podczas gdy trwa ocena merytoryczna wniosku [28]. Artykuł 18 ust. 1 lit. d) ma zastosowanie, jeżeli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony ze względów merytorycznych w pierwszym państwie członkowskim [29]. Procedura wtórnego przejęcia uruchamiana jest na podstawie art. 20 ust. 5, gdy merytoryczna ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jeszcze się nie rozpoczęła, a proces ten jest ciągle na etapie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia Dublin III.

26 Zobacz pkt 7 powyżej.

27 Przepisy te mają zastosowanie również wówczas, gdy wnioskodawca przenosi się między państwami członkowskimi bez dokumentu pobytowego. Ponieważ zarówno H., jak i R. składały wnioski kolejno w Niemczech i Niderlandach, to właśnie ten warunek zawarty w art. 18 ust. 1 lit. b), c), d) lub art. 20 ust. 5 ma tu znaczenie.

28 Zobacz pkt 17 powyżej.

29 Zobacz pkt 85–87 poniżej.

39. O tym, który z przepisów jest prawidłową podstawą dla każdej z dwóch procedur wtórnego przejęcia, rozstrzygają fakty. Czy w czasie, gdy każda z wnioskodawczyń składała kolejny wniosek w Niderlandach, niemieckie organy nadal były w trakcie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego? Czy rozpoczęły ocenę merytoryczną każdego z wniosków [30]? Czy pierwsze wnioski w Niemczech zostały wycofane lub odrzucone? Zatem to, czy procedura wtórnego przejęcia jest prawidłowo oparta na art. 18 ust. 1 lit. b), c), d) lub art. 20 ust. 5, musi ustalić sąd odsyłający w świetle niezbędnego rozstrzygnięcia co do faktów.

40. Konkretne pytania zadane przez sąd odsyłający dotyczą wykładni rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ogólnego problemu polegającego na tym, w jaki sposób kryteria z rozdziału III należy stosować w kontekście procedury wtórnego przejęcia. Niezależnie od tego, że podstawy prawne konkretnych procedur wtórnego przejęcia pozostają niejasne, uważam, że Trybunał jest w posiadaniu dostatecznych informacji, by przeanalizować zadane pytania [31].

W przedmiocie pytania pierwszego

41. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy rozporządzenie Dublin III należy rozumieć w taki sposób, że jedynie państwo członkowskie, w którym złożono *pierwszy* wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, może ustalić, które państwo jest odpowiedzialnym państwem członkowskim. Gdyby przyjąć, że tak jest, wynikałoby z tego, że obywatel państwa trzeciego ma prawo do skorzystania ze środka zaskarżenia na podstawie art. 27 rozporządzenia Dublin III przeciwko nieprawidłowemu zastosowaniu kryteriów z rozdziału III wyłącznie w tym państwie członkowskim.

Uwagi ogólne na temat systemu dublińskiego

42. Ogólne założenie rozporządzenia Dublin III polega na stworzeniu procesu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej według kryteriów określonych w rozdziale III [32]. Wnioski są (zasadniczo) rozpatrywane pod względem merytorycznym przez jedno państwo członkowskie, które w myśl tych kryteriów wskazano jako odpowiedzialne [33]. Zasadniczym celem systemu dublińskiego jest szybkie ustalenie tego państwa członkowskiego [34]. Gdy wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową składa wnioski w różnych państwach członkowskich, wsparciem dla zainteresowanych państw członkowskich przy ustaleniu, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne w świetle rozporządzenia Dublin III, jest rozporządzenie Eurodac [35].

30 Zobacz pkt 75 poniżej.

31 Artykuł 18 ust. 1 lit. a) ma zastosowanie, gdy wystosowywany jest wniosek o przejęcie. Ponieważ jednak nic w postanowieniu odsyłającym nie sugeruje, że organy niderlandzkie wystosowały do swoich niemieckich odpowiedników taki wniosek, nie będę w dalszej części odnosić się do tego przepisu.

32 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 41.

33 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 56. Zobacz też definicję „rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej" w pkt 7 powyżej.

34 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 57; zob. również motyw 5 rozporządzenia Dublin III. Zobacz też pkt 37, 39 powyżej.

35 Zobacz art. 1 rozporządzenia Eurodac.

43. Zmiany w poprzednim systemie wynikające z rozporządzenia Dublin III wskazują, że prawodawca unijny postanowił zaangażować w proces wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową [36]. Wnioskodawcy muszą być zatem informowani o kryteriach ustalania odpowiedzialności oraz mieć możliwość przekazania informacji istotnych dla prawidłowej wykładni tych kryteriów [37]. U źródła tych praw leży prawo do skutecznego środka zaskarżenia decyzji o przekazaniu podjętej na zakończenie tego procesu [38].

44. Chociaż proces wyznaczania odpowiedzialnego państwa członkowskiego zasadniczo opiera się na kryteriach z rozdziału III, istotne dla rezultatu takiego procesu są również rozdział VI (dotyczący wniosków o przejęcie i wtórne przejęcie) oraz przestrzeganie ścisłych terminów określonych w związku z tymi przepisami. Uznaje się, że państwo członkowskie, które nie udzieli odpowiedzi na wniosek w przepisanym terminie, zaakceptowało wniosek, a zatem staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pod względem merytorycznym [39].

45. Rozporządzenie Dublin III obejmuje również pewne wyraźne wyjątki od ogólnej zasady, w myśl której odpowiedzialne państwo członkowskie jest ustalane wyłącznie poprzez odniesienie do kryteriów z rozdziału III. Zatem art. 3 ust. 2 akapit drugi ma pierwszeństwo przed tymi kryteriami, jeżeli istnieją istotne podstawy, 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 [40]. Cel art. 16 ust. 2 zostaje osiągnięty zarówno, gdy wnioskodawca, który jest zależny od pomocy członka rodziny, przebywa w państwie członkowskim innym niż odpowiedzialne w świetle kryteriów określonych w rozdziale III, jak i – w sytuacji przeciwnej – gdy to członek rodziny jest zależny od pomocy wnioskodawcy [41]. Podobnie art. 17 ust. 1 stanowi, że na zasadzie odstępstwa od art. 3 ust. 1 każde państwo członkowskie może decydować o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w tym państwie, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów z rozdziału III.

46. Podsumowując: system dubliński opiera się zatem w pierwszej kolejności na stosowaniu kryteriów z rozdziału III, jednak inne państwo członkowskie może stać się odpowiedzialnym państwem członkowskim albo wskutek niezastosowania się do terminów udzielania odpowiedzi na wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie, albo w sytuacji, gdy rozporządzenie Dublin III przewiduje wyraźne wyjątki od „normalnego" systemu [42].

Kryteria z rozdziału III – kolejne wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w różnych państwach członkowskich – ten sam wnioskodawca

47. Finlandia, Niderlandy, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo argumentują zasadniczo, że gdy ta sama osoba składa kolejne wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim A i państwie członkowskim B, a państwo członkowskie B występuje do państwa członkowskiego A z wnioskiem o wtórne przejęcie, państwo członkowskie B nie ma obowiązku stosowania w ramach wniosku o wtórne przejęcie kryteriów z rozdziału III.

36 Rozporządzenie Dublin III spowodowało uchylenie i zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego 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) (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin II"), które stanowiło część poprzedniego systemu.

37 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 45–47; zob. również pkt 43 powyżej.

38 Wyroki: z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 51; z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 45.

39 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 49, 50, 52; zob. też wyrok z dnia 25 października 2017 r., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 39.

40 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 59–63; zob. również motyw 9.

41 Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., K, C-245/11, EU:C:2012:685, pkt 36; zob. też przypis 14 powyżej.

42 Zobacz art. 3 ust. 2 akapit pierwszy i art. 17 ust. 1.

48. Finlandia i Szwajcaria uważają, że państwo członkowskie A ma obowiązek przejąć daną osobę zgodnie z rozdziałem VI rozporządzenia Dublin III i wówczas zastosować kryteria z rozdziału III.

49. Niderlandy podnoszą, że z brzmienia art. 7 ust. 2 wynika, że odpowiedzialne państwo członkowskie ustala się poprzez odniesienie do stanu istniejącego w chwili, gdy składany jest pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Sugeruje to, że kryteria z rozdziału III stosuje tylko państwo członkowskie A. Istnieją jednak wyjątkowe przypadki, o których mowa w art. 7 ust. 3, kiedy to inne państwo członkowskie może stosować kryteria z rozdziału III, a mianowicie, gdy zastosowanie mają art. 8, 10 lub 16.

50. Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że rozporządzenie Dublin III w sposób wyraźny zawiera rozróżnienie na wnioski o przejęcie i wnioski o wtórne przejęcie. W przypadku wniosków o przejęcie państwo członkowskie A ustala odpowiedzialne państwo członkowskie zgodnie z kryteriami z rozdziału III [art. 18 ust. 1 lit. a)]. Przypadki wtórnego przejęcia są oparte na zasadzie, że złożono uprzednio wniosek w państwie członkowskim A [art. 18 ust. 1 lit. b), c), d) i art. 20 ust. 5]. To państwo członkowskie jest wówczas zobowiązane do wtórnego przejęcia wnioskodawcy. W takich przypadkach odpowiedzialność w ramach systemu dublińskiego w chwili, gdy składano kolejny wniosek, była już ustalona.

51. H. i R., Niemcy i Komisja mają odmienne zdanie. H. i R. podnoszą, że brzmienie rozporządzenia Dublin III nie przemawia za restrykcyjną wykładnią, w myśl której jedynie państwo członkowskie A może stosować kryteria z rozdziału III. Komisja zgadza się z tym poglądem. Wskazując na art. 7 ust. 3, zauważa, że państwa członkowskie mają przy rozpatrywaniu stosowania kryteriów z rozdziału III uwzględnić *wszelkie dowody* dotyczące przebywania na ich terytorium członków rodziny, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej dotyczy. Fakt, że art. 7 ust. 3 nie zawiera wyraźnego odniesienia do art. 9, jest przeoczeniem prawodawcy. Niemcy podnoszą, że przepisy dotyczące przejęcia i wtórnego przejęcia zawarte w rozdziale VI bardzo jasno określają, że zarówno państwo członkowskie A, jak i państwo członkowskie B mają obowiązek zweryfikować, czy kryteria z rozdziału III zostały odpowiednio zastosowane w konkretnej sprawie.

52. Odnoszę wrażenie, że treść rozporządzenia Dublin III nie jest rozstrzygająca ani w jedną, ani w drugą stronę. Rozporządzenie to nie stanowi, że jedynie państwo członkowskie A może stosować kryteria z rozdziału III. Nie zawiera też wprost zapisu, że *obydwa* państwa *muszą* przeprowadzić taką analizę.

53. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi[43]. Przepisy prawa wtórnego Unii, w tym przepisy rozporządzenia Dublin III, należy interpretować i stosować w sposób spójny z prawami podstawowymi gwarantowanymi kartą[44]. Ponadto, jeżeli dany przepis prawa Unii może być przedmiotem kilku wykładni, pierwszeństwo należy dać tej, która pozwoli na zapewnienie jego skuteczności[45].

54. Rozporządzenie Dublin III używa wyraźnego zapisu, w sytuacji gdy jakiś obowiązek ciąży na jednym państwie członkowskim lub pierwszym państwie członkowskim, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.[46]. Z tego względu art. 3 ust. 1 stanowi, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest rozpatrywany pod względem merytorycznym przez jedno państwo. Podobnie art. 3 ust. 2 akapit pierwszy stanowi, że jeżeli żadnego państwa członkowskiego nie można wyznaczyć na podstawie kryteriów z rozdziału III na odpowiedzialne państwo członkowskie, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku jest pierwsze państwo członkowskie, w którym złożono

43 Wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., MA i in., C-648/11, EU:C:2013:367, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

45 Wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, pkt 73, 74.

46 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 93.

wniosek. W art. 7 ust. 2 zapisano wprost, że odpowiedzialne państwo członkowskie ustalane jest na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 postępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie po raz pierwszy złożony w państwie członkowskim [47].

55. Nie jest zaskoczeniem, że w tych przypadkach wyrażono wprost nałożenie obowiązków na jedno państwo członkowskie lub pierwsze państwo członkowskie. Rozporządzenia stosuje się bezpośrednio. Szczególnie istotne jest zatem, by te obowiązki wyrażać jasno i jednoznacznie. W tej sytuacji znaczenie ma również przebieg prac legislacyjnych, który pokazuje, że prawodawca odrzucił opcję ustanowienia systemu, w którym odpowiedzialność spoczywałaby jedynie na państwie członkowskim, w którym wniosek o azyl został złożony najpierw [48].

56. System dubliński od chwili jego powstania opierał się na dwóch odrębnych składowych, z których każda miała szczególny cel służący osiągnięciu ogólnego celu, jakim jest ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a zasadnicza charakterystyka tego systemu została zachowana w rozporządzeniu Dublin III [49]. Pierwszą składową są kryteria z rozdziału III; drugą – zasady wtórnego przejmowania, mające zastosowanie, gdy wnioskodawca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednym państwie członkowskim, przebywa następnie w drugim państwie członkowskim [50]. Jedynie jeżeli nie ma zastosowania *żadne* z kryteriów z rozdziału III, pierwsze państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o azyl, odpowiada za rozpatrzenie go pod względem merytorycznym. Celem przepisów o wtórnym przejęciu jest zapewnienie, aby wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową nie kontynuował spraw związanych z wnioskiem w państwie członkowskim innym niż państwo wyznaczone zgodnie z rozporządzeniem jako odpowiedzialne za jego rozstrzygnięcie.

57. Nowym pytaniem, które powstaje w niniejszej sprawie, jest to, czy państwo członkowskie B powinno rozważać kryteria z rozdziału III, kierując wniosek o wtórne przejęcie do państwa członkowskiego A, czy też występuje tu pewien stopień automatyzmu (jak twierdzą Finlandia i Szwajcaria) i państwo członkowskie B ma prawo nie uwzględniać tych kryteriów jedynie dlatego, że wnioskodawca przeniósł się z państwa członkowskiego A do państwa członkowskiego B.

58. Odnoszę wrażenie, że nadmiernym uproszczeniem będzie podejście do tego zagadnienia jak do wyboru jednego z dwóch rozwiązań.

59. Często może się zdarzyć, że państwo członkowskie B uzyska trafienie w bazie Eurodac, nie mając innych informacji o sytuacji wnioskodawcy, a zatem (zasadnie) wystąpi do państwa członkowskiego A z wnioskiem o wtórne przejęcie na podstawie trafienia w bazie Eurodac. Jeżeli jednak państwo członkowskie B ma informacje wskazujące, że w rzeczy samej jest ono państwem członkowskim odpowiedzialnym zgodnie z kryteriami z rozdziału III, wydaje mi się sprzeczne z celem rozporządzenia Dublin III automatyczne odmawianie przez to państwo stosowania kryteriów z rozdziału III ze względu na zamiar wystąpienia z wnioskiem o wtórne przejęcie. W szczególności żaden z zapisów nie przemawia na korzyść twierdzenia, że państwo członkowskie B może zignorować kryteria dotyczące jedności rodziny, gdy na pierwszy rzut oka zastosowanie ich sprawiałoby, że jest ono państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie merytoryczne wniosku, na rzecz złożenia wniosku o wtórne przejęcie, który to wniosek w razie jego uwzględnienia będzie skutkował przeniesieniem wnioskodawcy z dala od członków rodziny.

47 Zobacz analogicznie brzmienie rozporządzenia Dublin II, które badano w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., MA i in., C-648/11, EU:C:2013:367, pkt 51–53.

48 Uzasadnienie wniosku Komisji, COM(2001) 447, pkt 2.1, zob. również dokument roboczy służb Komisji SEC(2000) 522, pkt 22.

49 Zobacz dokument roboczy służb Komisji SEC(2000) 522, uzasadnienie wniosku Komisji, COM(2001) 447, pkt 3.1 i uzasadnienie wniosku Komisji COM(2008) 820, pkt 3.2.

50 Zobacz pkt 44 powyżej.

60. Takie odczytanie przepisów byłoby sprzeczne ze zobowiązaniem wyrażonym w motywie 32 tego rozporządzenia, w którym mowa jest o tym, że osoby objęte zakresem stosowania rozporządzenia mają być traktowane zgodnie z instrumentami prawa międzynarodowego i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [51]. Jest to również niespójne z prawami podstawowymi przywołanymi w motywie 39, w tym prawem do poszanowania życia rodzinnego, zapisanym w art. 7 karty. Uważam zatem, że nie można dokonywać wykładni rozporządzenia Dublin III w ten sposób, że w każdej sprawie, w której wnioskodawca ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej składa kolejne wnioski o azyl w państwie członkowskim A i państwie członkowskim B, państwo członkowskie B ma prawo bez zwrócenia uwagi na stosowanie kryteriów z rozdziału III wystąpić do państwa członkowskiego A z wnioskiem o wtórne przejęcie.

61. Czy ten pogląd zachęca do nadużyć w obrębie systemu dublińskiego?

62. Wszystkie państwa członkowskie przedstawiające uwagi przed Trybunałem podkreślały, że wykładnia rozporządzenia Dublin III nie powinna zachęcać do nadużyć. Podkreślały one znaczenie zniechęcania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową do przeprowadzania się z jednego państwa członkowskiego do innego i składania kolejnych wniosków o ochronę międzynarodową w każdym państwie członkowskim. Konieczne jest zatem uważne rozważenie tych argumentów.

63. Nadrzędnym celem rozporządzenia Dublin III jest szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Nie jest to (per se) środek egzekwowania prawa w tym sensie, że jego wyrażonym celem podstawowym nie jest wprowadzanie ograniczeń dla osób ubiegających się o azyl, które przeprowadzają się z jednego państwa członkowskiego do drugiego [52]. Przepisy dotyczące wtórnego przejęcia, które służą zapewnieniu, by wnioskodawcy nie kontynuowali wnioskowania o azyl w państwie członkowskim innym niż odpowiedzialne, stanowią metodę z wyboru służącą przeciwdziałaniu nadużyciom w zakresie procedur azylowych [53].

64. Jak już zauważyłam [54], w razie braku informacji wskazujących na istnienie innego konkurencyjnego kryterium z rozdziału III państwo członkowskie będzie uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o wtórne przejęcie na podstawie trafienia w bazie Eurodac. Proponowana przeze mnie wykładnia wymaga jedynie, by państwo członkowskie, jeżeli posiada dodatkowe informacje istotne dla stosowania kryteriów z rozdziału III, nie pomijało celowo tych informacji.

65. Kolejną podniesioną obawą było to, jak postępować z ubiegającym się o azyl wnioskodawcą, który podróżuje przez kilka państw członkowskich, w każdym składając wnioski o ochronę międzynarodową. Nie jest to sytuacja występująca w niniejszych sprawach i odnoszę wrażenie, że przepisy o wtórnym przejęciu w powiązaniu z rozporządzeniem Eurodac zapewniają, aby wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową nie mógł składać kilku wniosków jednocześnie.

66. Niderlandy podnoszą, że istnieją wyjątkowe sytuacje, o których mowa w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, gdy państwo członkowskie występujące z wnioskiem o wtórne przejęcie może w rzeczy samej stosować kryteria z rozdziału III. Argumentują jednak, że art. 9 nie jest jednym z przepisów wymienionych w art. 7 ust. 3 jako określających takie wyjątkowe sytuacje, dlatego też H. i R. nie mogły się na niego powoływać.

51 Pojęcie rodziny z art. 8 EKPC nie ogranicza się jedynie do związków opartych na małżeństwie, ale obejmuje również faktyczne powiązania rodzinne, gdy strony takiego związku żyją ze sobą bez zawarcia małżeństwa, wyrok ETPC z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie Johnston i in. przeciwko Irlandii [WI], ECLI:CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, § 56. Nawet bez wspólnego zamieszkiwania w jednym gospodarstwie domowym mogą istnieć dostateczne więzi, aby można było mówić o życiu rodzinnym, wyrok ETPC, z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie Vallianatos i in. przeciwko Grecji [WI], ECLI:CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, §§ 49, 73.

52 Tego rodzaju podejście odrzucono jako zasadę ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zob. dokument roboczy służb Komisji SEC(2000) 522, pkt 56 tiret czwarte.

53 Dokument roboczy służb Komisji SEC(2000) 522, pkt 6.

54 Zobacz pkt 59 powyżej.

67. Odnoszę wrażenie, że art. 8, 10 i 16 przywołano w art. 7 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, aby odzwierciedlić cel (wyrażony w motywie 14), w myśl którego poszanowanie dla życia rodzinnego powinno być podstawową kwestią rozważaną przez państwo członkowskie przy stosowaniu rozporządzenia [55].

68. Przebieg prac legislacyjnych wskazuje, że we wniosku Komisji w obecnym art. 7 ust. 3 rozporządzenia Dublin III pierwotnie znajdowało się odniesienie do art. 9 [56]. Włączenie art. 9 do tego wykazu okazało się bardzo kontrowersyjne. Podczas negocjacji w Radzie pewne państwa członkowskie wyraziły obawy, że procedury dublińskie będą wykorzystywane: „Istnieje jednak ryzyko potencjalnego nadużycia co do art. 9 wniosku [art. 7 rozporządzenia Dublin III] dotyczącego zjednoczenia z członkiem rodziny, który jest uchodźcą, niezależnie od tego, czy rodzina została utworzona w kraju pochodzenia, czy też nie. W tym przypadku można argumentować, że osoba ubiegająca się o azyl może zawrzeć związek małżeński z uchodźcą w innym państwie członkowskim wyłącznie po to, by uniknąć stosowania zasad dublińskich oraz wybrać państwo członkowskie pobytu” [57]. Z tego względu wyłączono z wykazu art. 9.

69. Uważam, że – przeciwnie – gdy nie ma *dowodu nadużycia*, wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową i członek rodziny pozostają objęci zakresem materialnym przepisów rozporządzenia Dublin III dotyczących jedności rodziny co do stosowania kryteriów z rozdziału III. Pogląd ten odpowiada celom rozporządzenia Dublin III i zapewnia jego skuteczność [58]. Interpretowanie tego rozporządzenia w sposób odmienny byłoby sprzeczne z kartą i celami oraz zapewnieniami wyrażonymi w motywach 14, 32 i 39 rozporządzenia Dublin III.

70. Do właściwych organów będzie należało zweryfikowanie, z zastrzeżeniem nadzoru sprawowanego przez sądy krajowe, czy w konkretnej sprawie występują czynniki wskazujące na to, że małżeństwo zawarto w celu wyboru państwa członkowskiego pobytu, omijając w ten sposób stosowanie kryteriów z rozdziału III rozporządzenia Dublin III, które nie dotyczą jedności rodziny [59]. To samo dotyczy wniosków, w których wnioskodawcy powołują się na wieloletnie związki.

71. Niderlandy argumentują, że prawodawca, przyjmując rozporządzenie Dublin III, miał na uwadze, że jedność rodziny zapewnia dyrektywa Rady 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin [60]. Podnosiły, że nie ma potrzeby, by państwo członkowskie wystosowujące wniosek o wtórne przejęcie uwzględniało art. 9 z rozdziału III, ponieważ przepisy tej dyrektywy zapewniają odpowiednie zabezpieczenia jedności rodziny w przypadkach takich jak H. i R.

72. Chociaż prawdą jest, że dyrektywa 2003/86 zawiera przepisy dotyczące jedności rodziny, celem tej dyrektywy jest zasadniczo zapewnienie sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich (już) przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich oraz promowanie stabilności społeczno-kulturowej [61]. Przepisy dotyczące wyznaczania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej służą zupełnie odmiennemu celowi. Przepisy te wprowadzono w celu zwiększenia ogólnej wydajności systemu dublińskiego [62]. Ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest pierwszym krokiem procesu, który ma miejsce przed

55 Zobacz uzasadnienie wniosku Komisji COM(2008) 820, pkt 4 tiret czwarte.

56 Zobacz uzasadnienie wniosku Komisji COM(2008) 820, pkt 4.

57 Dokument międzyinstytucjonalny 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, z dnia 27 lipca 2009 r., załącznik II, s. 37.

58 Motyw 14 rozporządzenia Dublin III.

59 Najczęściej stosowanym kryterium z rozdziału III jest art. 13; zob. wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 87 oraz opracowanie przygotowane przez ICF International na zlecenie Komisji Europejskiej z dnia 18 marca 2016 r. „Ocena wdrażania rozporządzenia Dublin III – sprawozdanie końcowe”.

60 Dyrektywa z dnia 22 września 2003 r. (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

61 Zobacz motywy 3 i 4 dyrektywy 2003/86.

62 Wynika to z faktu, iż postępowania wyjaśniające dotyczące pochodzenia wnioskodawcy i jego okoliczności mogą być prowadzone w sposób wydajniejszy, gdy państwo członkowskie bada okoliczności członków rodziny będących obywatelami tego samego kraju pochodzenia, zob. s. 7 uzasadnienia do COM(2001) 447 wersja ostateczna.

merytorycznym badaniem samego wniosku. Chociaż kryteria wynikające z zasady jedności rodziny zawarte w rozporządzeniu Dublin III bezsprzecznie mają na celu uwzględnienie relacji rodzinnych, przepisy te nie służą takiemu samemu celowi jak dyrektywa 2003/86 i koncentrują się na wnioskodawcy ubiegającym się o ochronę międzynarodową, a nie na członku rodziny, który już przebywa legalnie w państwie.

73. Wbrew twierdzeniu Niderlandów uważam zatem, że dyrektywa ta nie powinna być brana pod uwagę przy ustalaniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego dla celów rozporządzenia Dublin III.

74. Odrzucam również jako błędny argument, że w stosownych przypadkach na pierwszym państwie członkowskim spoczywa obowiązek wystosowania do drugiego państwa członkowskiego wniosku o przejęcie w celu zapewnienia, by stało się ono państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosków o azyl. Argument ten zwyczajnie nie dotyczy zasadniczego problemu, a mianowicie, czy drugie państwo członkowskie może stosować kryteria z rozdziału III zgodnie z rozporządzeniem Dublin III.

75. W wielu przypadkach konieczność dotrzymania rygorystycznych terminów na złożenie wniosku o przejęcie określonych w art. 21 rozporządzenia Dublin III będzie oznaczać, że w praktyce nie będzie możliwe złożenie takiego wniosku przez pierwsze państwo członkowskie (w tym przypadku – Niemcy)[63]. Okoliczności faktyczne w sprawie H. stanowią tego przykład. Wniosek o ochronę międzynarodową w Niemczech złożono w dniu 5 stycznia 2016 r.[64]. Zgodnie z akapitem pierwszym art. 21 ust. 1 wszelkie wnioski o przejęcie należało złożyć do dnia 5 kwietnia 2016 r. Odciski palców i inne informacje na temat H. zostały zarejestrowane w bazie Eurodac, a w przypadku wystąpienia trafienia w Eurodac okres ten skrócony zostaje do dwóch miesięcy (5 marca 2016 r.). Organy niemieckie otrzymały wniosek o wtórne przejęcie od swoich niderlandzkich odpowiedników w dniu 21 marca 2016 r. Okres na złożenie wniosku o przejęcie *upłynął* zatem, jeszcze zanim organy niemieckie otrzymały wniosek o wtórne przejęcie. W takich okolicznościach mechanizm przejęcia nie mógł zostać wykorzystany w celu rozwiązania sytuacji wnioskodawcy ubiegającego się o azyl lub państw członkowskich zainteresowanych wyznaczeniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z kryteriami wynikającymi z zasady jedności rodziny określonymi w rozdziale III rozporządzenia Dublin III.

76. W świetle brzmienia i celu rozporządzenia Dublin III lepszym odczytaniem przepisów o wtórnym przejęciu jest taka wykładnia, która zakłada spójność z gwarancjami przewidzianymi w karcie służącymi ochronie prawa do życia rodzinnego. Zatem jeżeli wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową jest w stanie wykazać związek z członkiem rodziny w rozumieniu art. 2 lit. g) rozporządzenia Dublin III i powołuje się na art. 9 tego rozporządzenia, państwo członkowskie zamierzające wystąpić z wnioskiem o wtórne przejęcie powinno uwzględnić kryteria wynikające z zasady jedności rodziny w celu ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z art. 3 ust. 1, chyba że właściwe organy są w stanie wykazać, że dana osoba weszła w stosunek rodzinny w celu uniknięcia stosowania rozporządzenia Dublin III.

63 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 50.

64 Rząd niemiecki podczas rozprawy przedstawił, co okazało się pomocne, szczegółowe informacje na temat przebiegu spraw H. i R.

W przedmiocie art. 27 rozporządzenia Dublin III

77. Artykuł 27 rozporządzenia Dublin III nie przewiduje rozróżnienia co do odwołania lub kontroli decyzji o przekazaniu w zależności od tego, czy wniosek jest wnioskiem o przejęcie, czy też o wtórne przejęcie. Wynika z tego, że w obydwu przypadkach wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową powinien mieć możliwość wykonania przysługującego mu prawa do skutecznego środka zaskarżenia w państwie członkowskim, w którym miało dojść do nieprawidłowego zastosowania kryteriów z rozdziału III [65]. Taka wykładnia zapewnia, by prawo do odwołania lub kontroli przewidziane w art. 27 nie było pozbawione skutku praktycznego [66].

78. W sprawie Ghezelbash Trybunał orzekł, że z brzmienia art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wynika, że środek zaskarżenia przewidziany w tym przepisie musi być skuteczny i że dotyczy on kwestii zarówno faktycznych, jak i prawnych. Ponadto brzmienie tego przepisu nie wskazuje żadnego ograniczenia argumentów, które mogą być powołane w ramach tego środka zaskarżenia przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową [67]. Trybunał zauważył również, że w motywie 19 rozporządzenia stwierdzono, że w celu zapewnienia zgodności z prawem międzynarodowym skuteczny środek zaskarżenia przewidziany rozporządzeniem Dublin III w odniesieniu do decyzji o przekazaniu powinien obejmować zarówno zbadanie stosowania rozporządzenia, jak i zbadanie sytuacji prawnej i faktycznej w państwie członkowskim, do którego osoba ubiegająca się o azyl ma zostać przekazana [68]. Istotna jest tu pierwsza część takiego badania; odnoszę też wrażenie, że w niniejszych okolicznościach może i powinno znaleźć zastosowanie wcześniejsze orzeczenie Trybunału. Wydaje się to w pełni spójne z wyraźnym celem rozporządzenia Dublin III, jakim jest umożliwienie kontroli sądowej wdrażania rozporządzenia [69].

79. Dodam, że punktem spornym nie jest tu to, czy wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową powinni mieć prawo odwołania się od *wszystkich* decyzji o przekazaniu wydanych w odpowiedzi na przyjęcie przez państwo członkowskie wniosku o wtórne przejęcie. Potrzeba taka zachodzi wyłącznie w przypadkach, gdy wnioskodawca może powołać się na konkurencyjne kryteria wymienione w rozdziale III, w szczególności kryteria wynikające z zasady jedności rodziny, i wówczas, gdy nieprawidłowe zastosowanie tych kryteriów może mieć znaczenie.

80. Uważam zatem, że rozporządzenie Dublin III należy interpretować w ten sposób, że gdy dana osoba składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednym państwie członkowskim, a następnie przenosi się do innego państwa członkowskiego, w którym składa kolejny wniosek, po czym dąży do zaskarżenia decyzji o przekazaniu wydanej w odpowiedzi na wniosek o wtórne przejęcie, powołując się na to, że drugie państwo członkowskie nieprawidłowo zastosowało kryteria z rozdziału III, w szczególności przepisy dotyczące jedności rodziny, łącznie z art. 9 tego rozporządzenia, właściwe organy są zobowiązane do stosowania odpowiednich kryteriów z rozdziału III. Zgodnie z art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia decyzje te podlegają kontroli sądów krajowych w celu zapewnienia prawidłowego stosowania tych kryteriów.

W przedmiocie pytania drugiego

81. W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy w okolicznościach przedstawionych w pytaniu pierwszym istotne jest, że pierwsze państwo członkowskie podjęło już decyzję w sprawie pierwszego wniosku o ochronę międzynarodową lub że wnioskodawca wycofał wniosek.

65 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 57, 58.

66 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, pkt 34.

67 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 36.

68 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 39, 44.

69 Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 46.

82. Po pierwsze, z postanowienia odsyłającego nie wynika jasno, jak pytanie drugie wiąże się z faktami i okolicznościami rozpatrywanych spraw. Sąd odsyłający nie doprecyzowuje, czy przez decyzję pierwszego państwa członkowskiego, do której nawiązuje, rozumie decyzję o wyznaczeniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego, czy też decyzję merytoryczną w sprawie danego wniosku o ochronę międzynarodową.

83. Po drugie, w sprawie H. nie stwierdzono, aby organy niemieckie podjęły jakąkolwiek decyzje dowolnego rodzaju. Jeżeli chodzi o sprawę R., rząd niemiecki potwierdził podczas rozprawy, że do czasu, gdy organy niderlandzkie wystąpiły z wnioskiem o wtórne przejęcie (23 kwietnia 2016 r.) ich niemieckie odpowiedniki nie podjęły żadnej decyzji merytorycznej w jej sprawie. Ochrona uzupełniająca została jej przyznana dopiero w dniu 6 października 2016 r. Nie ma żadnych ustaleń faktycznych pozwalających stwierdzić, że każda z wnioskodawczyń wycofała wniosek o ochronę międzynarodową w rozumieniu art. 27 lub art. 28 dyrektywy w sprawie procedur.

84. Chociaż podstawy faktyczne pytania drugiego pozostają zatem niejasne, mimo wszystko – dla zachowania porządku – rozpatrzę to pytanie.

85. Przepisy art. 7 ust. 2 rozporządzenia Dublin III stanowią, że odpowiedzialne państwo członkowskie ustala się na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. To stanowi punkt odniesienia. Odpowiedzialne państwo członkowskie ustala się poprzez odniesienie do okoliczności faktycznych w tamtym czasie z zastosowaniem kryteriów z rozdziału III, w tym kryteriów wynikających z zasady jedności rodziny (etap pierwszy). Następnie odbywa się ocena merytoryczna wniosku dla celów dyrektywy w sprawie kwalifikowania (etap drugi) [70].

86. Jeżeli fakty wskazują na to, że wniosek złożony w pierwszym państwie członkowskim był rozpatrywany, został wycofany lub odrzucony i jeżeli drugie państwo członkowskie stwierdza, że nie jest odpowiedzialnym państwem członkowskim, status wniosku o ochronę międzynarodową w pierwszym państwie członkowskim jest istotny dla etapu pierwszego, w zakresie, w jakim okoliczności faktyczne stanowią podstawę dla ewentualnego wystosowania przez drugie państwo członkowskie wniosku o wtórne przejęcie na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b), c) lub d) [71]. Jeżeli jednak to państwo członkowskie uważa się za odpowiedzialne państwo członkowskie i przechodzi do etapu drugiego (oceny merytorycznej), decyzja w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub wycofanie takiego wniosku w pierwszym państwie członkowskim będzie istotna dla oceny dopuszczalności wniosku zgodnie z przepisami krajowymi wdrażającymi art. 33 dyrektywy w sprawie procedur [72]. Dla zachowania zupełności wywodu dodam, że jeżeli w czasie składania kolejnego wniosku w drugim państwie członkowskim wnioskodawca miał już udzieloną ochronę międzynarodową w pierwszym państwie członkowskim, osoba ta nie podlega zakresowi stosowania rozporządzenia Dublin III, ponieważ nie jest „wnioskodawcą” dla celów art. 2 lit. c).

87. To zatem, czy w pierwszym państwie członkowskim wydano decyzję w sprawie wniosku lub czy wnioskodawca wycofał wniosek, niekoniecznie musi być decydujące dla oceny przez właściwe organy prawidłowego zastosowania kryteriów z rozdziału III w drugim państwie członkowskim w celu ustalenia, czy to państwo członkowskie jest odpowiedzialnym państwem członkowskim dla celów rozporządzenia Dublin III.

70 Zobacz pkt 42 powyżej.

71 Zobacz pkt 37 powyżej.

72 Zobacz pkt 17 powyżej.

Wnioski

88. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) Trybunał odpowiedział 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 państwa trzeciego lub bezpaństwowca należy interpretować w ten sposób, że gdy dana osoba składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednym państwie członkowskim, a następnie przenosi się do innego państwa członkowskiego, w którym składa kolejny wniosek, po czym dąży do zaskarżenia decyzji o przekazaniu wydanej w odpowiedzi na wniosek o wtórne przejęcie, powołując się na to, że drugie państwo członkowskie nieprawidłowo zastosowało kryteria z rozdziału III, w szczególności przepisy dotyczące jedności rodziny, łącznie z art. 9 tego rozporządzenia, właściwe organy są zobowiązane do stosowania odpowiednich kryteriów z rozdziału III. Zgodnie z art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia decyzje te podlegają kontroli sądów krajowych w celu zapewnienia prawidłowego stosowania tych kryteriów.

– To, czy w pierwszym państwie członkowskim wydano decyzję w sprawie wniosku lub czy wnioskodawca wycofał wniosek, niekoniecznie musi być decydujące dla oceny przez właściwe organy prawidłowego zastosowania kryteriów z rozdziału III w drugim państwie członkowskim w celu ustalenia, czy to państwo członkowskie jest odpowiedzialnym państwem członkowskim dla celów rozporządzenia nr 604/2013.