



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 25 lipca 2018 r.¹

Sprawa C-163/17

Abubacarr Jawo
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny Badenii-Wirtembergii, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Granice, azyl i imigracja – System dubliński – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl do odpowiedzialnego państwa członkowskiego – Artykuł 29 ust. 1 – Szczegółowe zasady przedłużenia terminu – Artykuł 29 ust. 2 – Pojęcie ucieczki – Dopuszczalność odmowy przekazania zainteresowanej osoby z uwagi na rzeczywiste i udowodnione ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania po zakończeniu procedury azylowej – Artykuł 3 ust. 2 – Warunki życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim – Artykuł 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w sekretariacie Trybunału w dniu 3 kwietnia 2017 r. przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy) (wyższy sąd administracyjny Badenii-Wirtembergii, Niemcy) dotyczy wykładni art. 3 ust. 2 akapit drugi oraz art. 29 ust. 2 rozporządzenia 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 bezpaństwowca² (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”), a także art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

2. Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy ubiegającym się o azyl, Abubacarrem Jawem, a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec) w przedmiocie decyzji Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców, Niemcy, zwanego dalej „urzędem”) z dnia 25 lutego 2015 r. o oddaleniu złożonego przez A. Jawa wniosku o udzielenie azylu jako niedopuszczalnego oraz o wydaleniu go do Włoch.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2013, L 180, s. 31.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja genewska

3. Artykuł 21 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.³, która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r., uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”), zatytułowany „Mieszkanie”, stanowi:

„Co się tyczy mieszkań, umawiające się państwa udziela, w takim zakresie, w jakim sprawa ta jest unormowana przepisami ustaw i zarządzeń lub podlega kontroli organów władzy, uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach możliwie najbardziej korzystne traktowanie; w każdym razie traktowanie to nie może być mniej korzystne niż udzielane w tych samych okolicznościach cudzoziemcom”.

2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

4. Pod nagłówkiem „Zakaz tortur” art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), stanowi:

„Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

B. Prawo Unii

1. Karta

5. Zgodnie z art. 1 karty, zatytułowanym „Godność człowieka”:

„Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”.

6. Artykuł 4 karty, zatytułowany „Zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania”, stanowi:

„Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

7. Artykuł 19 karty, zatytułowany „Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji”, w ust. 2 przewiduje:

„Nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydalony lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

³ *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954).

8. Artykuł 51 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, w ust. 1 stanowi:

„Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach”.

9. Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, w ust. 3 stanowi:

„W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

2. Rozporządzenie Dublin III

10. Rozporządzenie nr 604/2013 ustanawia kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca⁴. Następujące motywy i artykuły tego rozporządzenia są istotne dla sprawy:

11. Motyw 32

„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”.

12. Motyw 39

„Niniejsze 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. Niniejsze rozporządzenie powinno w związku z tym być odpowiednio stosowane”.

13. Artykuł 3

„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. [...]

⁴ Rozporządzenie Dublin III uchyliło i zastąpiło rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 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).

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 niehumanitarnego 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 29

„1. Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl lub innej osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek [zgody przez inne państwo członkowskie na wniosek] o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie art. 27 ust. 3.

Jeżeli przekazanie do odpowiedzialnego państwa członkowskiego odbywa się w drodze wyjazdu pod nadzorem lub wyjazdu pod eskortą, państwa członkowskie dbają o to, by było ono przeprowadzane w sposób humanitarny i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i godności ludzkiej.

[...]

2. W przypadku gdy nie dokonano przekazania w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Termin ten może być przedłużony do maksymalnie jednego roku, jeżeli przekazania nie można było przeprowadzić w związku z uwięzieniem zainteresowanej osoby lub do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.

[...]”.

3. Rozporządzenie (WE) nr 1560/2003

15. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 343/2003⁵, zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.⁶ (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), zawiera szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Dublin III.

5 Dz.U. 2003, L 222, s. 3.

6 Dz.U. 2014, L 39, s. 1.

16. Artykuł 8 rozporządzenia nr 1560/2003, zatytułowany „Współpraca przy przekazaniu”, stanowi:

„1. Na [odpowiedzialnym] państwie członkowskim ciąży obowiązek umożliwienia wykonania przekazania osoby ubiegającej się o azyl najszybciej jak to możliwe oraz zapewnienia, że nie powstaną żadne przeszkody w wykonaniu przekazania. [Odpowiedzialne] państwo członkowskie ustali w miarę potrzeb miejsce na swoim terytorium, do którego osoba ubiegająca się o azyl zostanie przekazana lub w którym zostanie przejęta przez właściwe organy, przy uwzględnieniu ograniczeń geograficznych i środków transportu dostępnych państwu członkowskiemu wykonującemu przekazanie. W żadnym wypadku nie można wymagać, aby eskorta towarzyszyła osobie ubiegającej się o azyl poza punkt przybycia w używanych w tym celu międzynarodowych środkach transportu lub aby państwo członkowskie wykonujące przekazanie pokrywało koszty transportu poza ten punkt.

2. Państwo członkowskie wykonujące przekazanie organizuje transport osobie ubiegającej się o azyl i eskortę dla niej oraz podejmuje decyzję, w porozumieniu z [odpowiedzianym] państwem członkowskim, w sprawie czasu przybycia, a także w miarę potrzeby w sprawie szczegółów przekazania właściwym organom. Państwo członkowskie może żądać, aby termin zawiadomienia wynosił trzy dni robocze.

3. Do celów przekazywania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego danych niezbędnych do zagwarantowania praw i pilnych potrzeb osoby, która ma być przekazana, wykorzystuje się standardowy formularz określony w załączniku VI. Taki standardowy formularz traktuje się jak zawiadomienie w rozumieniu ust. 2”.

17. Zgodnie z art. 9 tegoż rozporządzenia, zatytułowanym „Przekazania odroczone i opóźnione”:

„1. [Odpowiedzialne] państwo członkowskie jest niezwłocznie informowane o każdym opóźnieniu wynikającym z odwołania się strony lub ponownego rozpatrywania sprawy skutkującym zawieszeniem postępowania, a także o przeszkodach fizycznych, takich jak zły stan zdrowia osoby ubiegającej się o azyl, brak dostępności transportu lub odstąpienie przez osobę ubiegającą się o azyl od procedury [uchylenie się przez osobę ubiegającą się o azyl od wykonania] przekazania.

1a. W przypadku gdy przekazanie jest opóźnione na wniosek przekazującego państwa członkowskiego, przesyłające i [odpowiedzialne] państwa członkowskie muszą ponownie nawiązać ze sobą kontakt, aby jak najszybciej umożliwić zorganizowanie kolejnego przekazania, zgodnie z art. 8, przy czym nie później niż w ciągu dwóch tygodni od momentu, w którym władze stwierdzą ustanie okoliczności, które spowodowały opóźnienie lub odroczenie. W takim przypadku przed przekazaniem przesyła się uaktualniony standardowy formularz służący do przekazania danych, określony w załączniku VI.

2. Państwo członkowskie, które z jednej z przyczyn określonych w art. 29 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III] nie może wykonać przekazania w zwykłym terminie wynoszącym sześć miesięcy od daty przyjęcia wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub ostatecznej decyzji w sprawie odwołania lub ponownego rozpoznania w przypadku, gdy mają one skutek zawieszający, informuje [odpowiedzialne] państwo członkowskie przed upływem tego terminu. W przeciwnym razie państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na którym ciąży także obowiązki wynikające z [rozporządzenia Dublin III], jest państwo członkowskie, które wystosowało wniosek, zgodnie z art. 29 ust. 2 tego rozporządzenia.

[...]”.

18. Załączniki VI i IX do rozporządzenia wykonawczego zawierają standardowe formularze poświęcone, odpowiednio, wymianie informacji i wymianie danych dotyczących zdrowia przed przekazaniem na podstawie rozporządzenia Dublin III.

4. Dyrektywa 2011/95/UE

19. Zgodnie z art. 2 lit. h) dyrektywy 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 ochrony⁷ „»wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej [...]”.

20. Rozdział VII dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Zakres ochrony międzynarodowej”, zawiera następujące przepisy:

21. Artykuł 20 ust. 1

„Niniejszy rozdział pozostaje bez uszczerbku dla praw określonych w konwencji genewskiej”.

22. Artykuł 26 ust. 1

„Niezwłocznie po udzieleniu ochrony międzynarodowej państwa członkowskie upoważniają jej beneficjentów do podejmowania zatrudnienia lub działalności na własny rachunek zgodnie z przepisami ogólnie mającymi zastosowanie do danego zawodu oraz do służby publicznej”.

23. Artykuł 27 ust. 1

„Państwa członkowskie przyznają pełny dostęp do systemu kształcenia wszystkim małoletnim, którym udzielono ochrony międzynarodowej, na takich samych warunkach co własnym obywatelom”.

24. Artykuł 29 ust. 1: „Opieka społeczna”

„Państwa członkowskie zapewniają, aby beneficjenci ochrony międzynarodowej otrzymali w państwie członkowskim, które im udzieliło takiej ochrony, niezbędną pomoc społeczną, równoważną pomocy zapewnianej obywatelom tego państwa członkowskiego”.

25. Artykuł 30 ust. 1: „Opieka zdrowotna”

„Państwa członkowskie zapewniają, aby beneficjenci ochrony międzynarodowej mieli dostęp do opieki zdrowotnej według takich samych kryteriów kwalifikujących co obywatele państwa członkowskiego, które udzieliło takiej ochrony”.

26. Artykuł 32 ust. 1: „Dostęp do zakwaterowania”

„Państwa członkowskie zapewniają beneficjentom ochrony międzynarodowej dostęp do zakwaterowania na takich samych zasadach co innym obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na ich terytorium”.

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

27. Abubucarr Jawo, kawaler, w pełni zdrowy, jest – według własnego oświadczenia – obywatelem Gambii urodzonym w dniu 23 października 1992 r. Opuścił on Gambię w dniu 5 października 2012 r. i dotarł drogą morską do Włoch, gdzie złożył wniosek o udzielenie azylu w dniu 23 grudnia 2014 r.

⁷ Dz.U. 2011, L 337, s. 9.

28. Z Włoch wyruszył w dalszą podróż do Niemiec. W dniu 26 stycznia 2015 r. urząd, po uzyskaniu w systemie Eurodac⁸ trafienia wskazującego, że A. Jawo złożył wniosek o udzielenie azylu we Włoszech, zwrócił się do Republiki Włoskiej o jego wtórne przejście⁹. Według sądu odsyłającego „Włochy nie ustosunkowały się [...] do tego wniosku”.

29. Decyzją z dnia 25 lutego 2015 r. urząd odrzucił wniosek o udzielenie azylu złożony przez A. Jawa jako niedopuszczalny i nakazał wydalenie go do Włoch, to jest przekazanie w celu wszczęcia postępowania azylowego, czemu A. Jawo się sprzeciwia.

30. W dniu 4 marca 2015 r. A. Jawo wniósł skargę, zaś w dniu 12 marca 2015 r. złożył wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, który to wniosek został odrzucony jako niedopuszczalny postanowieniem Verwaltungsgericht Karlsruhe (sądu administracyjnego w Karlsruhe, Niemcy) z dnia 30 kwietnia 2015 r. ze względu na to, iż został on złożony po upływie terminu. Po rozpoznaniu ponownego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych sąd orzekł później, postanowieniem z dnia 18 lutego 2016 r., że skarga wywiera skutek suspensywny.

31. W dniu 8 czerwca 2015 r. A. Jawo miał zostać przekazany do Włoch, co jednak nie doszło do skutku, ponieważ nie było go w ośrodku zakwaterowania uchodźców w Heidelbergu, w którym miał mieszkać. W odpowiedzi na zapytanie skierowane przez Regierungspräsidium Karlsruhe (prezydium rejencji Karlsruhe, Niemcy) działająca w mieście Heidelberg placówka ds. zakwaterowania w pilnych sytuacjach wskazała w dniu 16 czerwca 2015 r., że A. Jawo od dłuższego czasu nie przebywa w tym ośrodku, co zostało potwierdzone przez właściwego zarządcę obiektu. Podczas rozprawy przed sądem odsyłającym A. Jawo oświadczył w tym względzie – po raz pierwszy w postępowaniu sądowym – że na początku czerwca 2015 r. udał się z wizytą do swego przyjaciela mieszkającego w miejscowości Freiberg/Neckar.

32. Dodał, że po tygodniu lub dwóch tygodniach odebrał on telefon od osoby dzielącej z nim pokój w Heidelbergu, która poinformowała go, że jest poszukiwany przez policję. Wówczas zdecydował, że wróci do Heidelbergu, ale nie miał pieniędzy, aby opłacić podróż powrotną, i musiał najpierw pożyczyć odpowiednią sumę. Dopiero po około dwóch tygodniach – według wspomnianego oświadczenia – przybył ponownie do Heidelbergu, udał się do tamtejszego Sozialamt (urzędu ds. socjalnych) i zapytał, czy w dalszym ciągu może korzystać ze swego pokoju, i uzyskał na to pytanie odpowiedź twierdzącą. Nikt natomiast nie pouczył go o tym, że powinien był powiadomić o dłuższej nieobecności.

33. W dniu 16 czerwca 2015 r. urząd zawiadomił włoskie ministerstwo spraw wewnętrznych, przy użyciu stosownego formularza, że przekazanie nie jest obecnie możliwe, ponieważ A. Jawo uciekł, o czym urząd powziął wiadomość w tym samym dniu. W formularzu wskazano także, iż przekazanie nastąpi najpóźniej do dnia 10 sierpnia 2016 r. „zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013”.

34. Kolejny termin przekazania przewidziano na dzień 3 lutego 2016 r. I tym razem przekazanie nie doszło do skutku, ponieważ skarżący odmówił wejścia na pokład samolotu.

35. Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2016 r. Verwaltungsgericht Karlsruhe (sąd administracyjny) oddalił skargę A. Jawa.

8 Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1 (zwane dalej „rozporządzeniem Eurodac”).

9 Zobacz art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Dublin III.

36. W postępowaniu odwoławczym A. Jawo twierdził, że w czerwcu 2015 r. nie uciekł oraz że urząd nie mógł także skutecznie przedłużyć terminu na podstawie art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. „Twierdził on również, że nakaz wydalenia należy uchylić także z tego względu, że nie wydano, jak dotąd, wymaganej od dnia 6 sierpnia 2016 r. decyzji o istnieniu krajowego zakazu wydalania” oraz „ze względu na to, że podjął on szkolenie za zgodą właściwego urzędu ds. cudzoziemców”¹⁰. Według A. Jawa przekazanie go do Włoch jest niedopuszczalne również dlatego, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie występują wady systemowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III.

37. W toku postępowania odwoławczego urząd powziął wiadomość, że ze względów humanitarnych A. Jawo uzyskał we Włoszech krajowe zezwolenie na pobyt, które obowiązywało przez rok i wygasło w dniu 9 maja 2015 r.

38. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy do uznania, że osoba ubiegająca się o azyl »uciekła« w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia [Dublin III], niezbędne jest ustalenie, że osoba ta celowo i świadomie wymyka się organom krajowym właściwym do dokonania przekazania, aby udaremnić lub utrudnić owo przekazanie, czy też wystarczy, że osoba ta od dłuższego czasu nie przebywa w przydzielonym jej lokalu mieszkalnym, a organ nie ma wiedzy na temat miejsca jej pobytu, wobec czego nie jest w stanie dokonać planowanego przekazania?

Czy zainteresowana osoba może powoływać się na prawidłowe stosowanie wskazanego przepisu i podnosić, w postępowaniu zmierzającym do podważenia decyzji o przekazaniu, że sześciomiesięczny termin na dokonanie przekazania upłynął, ponieważ osoba ta nie uciekła?

2) Czy do przedłużenia terminu określonego w art. 29 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia [Dublin III] wystarczy, że dokonujące przekazania państwo członkowskie jeszcze przed upływem tego terminu powiadomi odpowiedzialne państwo członkowskie o tym, że dana osoba uciekła, wyznaczając przy tym konkretny, nie dłuższy niż 18 miesięcy termin, w którym przekazanie zostanie dokonane, czy też termin ten może zostać przedłużony jedynie w ten sposób, że oba uczestniczące w procedurze państwa członkowskie wspólnie to uzgodnią?

3) Czy przekazanie osoby ubiegającej się o azyl odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu jest niedozwolone, jeśli w wypadku przyznania tej osobie międzynarodowej ochrony, ze względu na warunki życia, jakich można spodziewać się w tym państwie, istnieje poważne ryzyko, że osoba ta byłaby traktowana w sposób, o którym mowa w art. 4 [karty]?

Czy kwestia ta należy jeszcze do zakresu zastosowania prawa Unii?

Według jakich kryteriów prawa Unii należy oceniać warunki życia osoby, której zostało przyznane prawo do międzynarodowej ochrony?”.

¹⁰ Zobacz pkt 9 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

39. Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania prejudycjalnego trybu pilnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem z uwagi na doniosłe znaczenie trzeciego pytania prejudycjalnego. Zdaniem sądu odsyłającego pytanie to ma znaczenie dla wszystkich procedur przekazania dotyczących Włoch, a więc warunkuje rozstrzygnięcie niezliczonej liczby postępowań. Sąd odsyłający wskazał także, iż przedłużająca się zbytnio niepewność może zagrażać funkcjonowaniu systemu ustanowionego w rozporządzeniu Dublin III, a w konsekwencji osłabić wspólny europejski system azylowy.

40. W dniu 24 kwietnia 2017 r. piąta izba postanowiła nie uwzględniać wniosku sądu odsyłającego o rozpoznanie sprawy w pilnym trybie prejudycjalnym, o którym mowa w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

41. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez A. Jawa oraz rządy niemiecki, włoski, węgierski, niderlandzki, Zjednoczonego Królestwa i Konfederacji Szwajcarskiej, a także przez Komisję Europejską.

42. Na wspólnej rozprawie, która odbyła się w dniu 8 maja 2018 r. w sprawie C-163/17 oraz w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, skarżący w postępowaniach głównych w tych sprawach, urząd, rządy niemiecki, belgijski, włoski, niderlandzki, Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja przedstawili uwagi ustne.

V. Analiza

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

1. Możliwość powołania się przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, w celu sprzeciwienia się przekazaniu, na upływ sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III oraz na okoliczność, że osoba ta nie uciekła

a) Termin sześciomiesięczny

43. W drugiej części pytania pierwszego, którą należy się zająć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może powoływać się, w ramach odwołania od decyzji wydanej w sprawie jej przekazania, na upływ terminu sześciomiesięcznego określonego w art. 29 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, „ponieważ osoba ta nie uciekła”.

44. Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody przez inne państwo członkowskie na wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający. W pkt 41 wyroku z dnia 25 października 2017 r., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Trybunał orzekł, że „terminy wymienione w art. 29 rozporządzenia Dublin III mają na celu uregulowanie nie tylko wydania, ale także wykonania decyzji o przekazaniu”. Zgodnie z art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze wspomnianego rozporządzenia, w przypadku gdy nie dokonano przekazania w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Natomiast zgodnie z ust. 2 zdanie drugie tego samego artykułu termin sześciu miesięcy może być przedłużony do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.

45. Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III stanowi, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych. W pkt 48 wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., *Mengesteab* (C-670/16, EU:C:2017:587), Trybunał orzekł, że „przepis ten należy interpretować w ten sposób, że zapewnia on osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej skuteczną ochronę sądową, gwarantując jej w szczególności możliwość wniesienia odwołania od przyjętej wobec niej decyzji o przekazaniu, które może dotyczyć rozpatrzenia stosowania [rozporządzenia Dublin III], w tym poszanowania przewidzianych w tym rozporządzeniu gwarancji proceduralnych”.

46. W pkt 39 i 40 wyroku z dnia 25 października 2017 r., *Shiri* (C-201/16, EU:C:2017:805), Trybunał orzekł, że procedury przejścia i wtórnego przejścia wprowadzone rozporządzeniem Dublin III powinny w szczególności odbywać się z poszanowaniem pewnej liczby wiążących terminów, wśród których figuruje sześciomiesięczny termin wymieniony w art. 29 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. O ile przepisy te służą określeniu ram tych procedur, o tyle przyczyniają się one również, tak samo jak kryteria wymienione w rozdziale III tego rozporządzenia, do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Upływ tego terminu, w sytuacji gdy nie zostało przeprowadzone przekazanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, powoduje bowiem z mocy prawa przeniesienie odpowiedzialności z drugiego państwa członkowskiego na pierwsze. W tych okolicznościach, w celu zapewnienia, że zaskarżona decyzja o przekazaniu została wydana w wyniku prawidłowego zastosowania rzeczonych procedur, sąd, do którego wniesiono odwołanie od decyzji o przekazaniu, powinien mieć możliwość zbadania twierdzeń osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgodnie z którymi decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, ponieważ w dniu wydania rzeczonyj decyzji wnioskujące państwo członkowskie stało się już odpowiedzialnym państwem członkowskim z powodu uprzedniego upływu sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.

47. Ponadto w pkt 46 wyroku z dnia 25 października 2017 r., *Shiri* (C-201/16, EU:C:2017:805), Trybunał orzekł, że „art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, rozpatrywany w świetle motywu 19 tego rozporządzenia¹¹, jak również art. 47 [karty], należy interpretować w ten sposób, że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową powinien przysługiwać skuteczny i szybki środek zaskarżenia umożliwiający jej powołanie się na upływ sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rzeczonyj rozporządzenia, który nastąpił po wydaniu decyzji o przekazaniu”.

48. Zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III ustalenie, że zainteresowana osoba uciekła, może spowodować przedłużenie terminu z sześciu miesięcy do maksymalnie osiemnastu miesięcy. Mając na uwadze skutki takiego ustalenia na sytuację zainteresowanych osób – następuje wówczas trzykrotne wydłużenie terminu – konieczne jest, aby zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III i art. 47 karty zainteresowana osoba miała prawo do skutecznego i szybkiego środka zaskarżenia, który umożliwi jej powoływanie się na upływ terminu sześciomiesięcznego w oparciu o argument, w stosownym przypadku, że ucieczka nie miała miejsca, a w związku z tym termin ten nie mógł zostać przedłużony.

¹¹ Zakres środka zaskarżenia dostępnego dla osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej od podjętej względem niej decyzji o przekazaniu został sprecyzowany w motywie 19 rozporządzenia Dublin III, który wskazuje, że w celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego ustanowiony we wspomnianym rozporządzeniu skuteczny środek zaskarżenia od decyzji o przekazaniu powinien obejmować zbadanie zarówno stosowania samego rozporządzenia, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany.

49. Z powyższych rozważań wynika, że art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, a także art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien służyć skuteczny i szybki środek zaskarżenia umożliwiający jej powoływanie się na upływ terminu sześciomiesięcznego określonego w art. 29 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia, który to upływ nastąpił po wydaniu decyzji o przekazaniu, w oparciu o argument, w stosownym przypadku, że ucieczka nie miała miejsca, a w związku z tym termin ten nie mógł zostać przedłużony.

b) Pojęcie „ucieczki” w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III

50. W pierwszej części pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający zastanawia się nad pojęciem „ucieczki” w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III oraz nad warunkami uznania, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową uciekła, w którym to przypadku termin przekazania wynoszący sześć miesięcy może zostać przedłużony do maksymalnie osiemnastu miesięcy. W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy pojęcie „ucieczki” w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III wymaga dowodu na to, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową „celowo i świadomie wymyka się organom krajowym właściwym do dokonania przekazania, aby udaremnić lub utrudnić przekazanie, czy też wystarczy, że osoba ta od dłuższego czasu nie przebywa w przydzielonym jej lokalu mieszkalnym, a organ nie ma wiedzy na temat miejsca jej pobytu, wobec czego nie jest w stanie dokonać planowanego przekazania”¹².

51. Rozporządzenie Dublin III nie zawiera żadnej definicji pojęcia „ucieczki” w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie¹³ tegoż rozporządzenia.

52. Ponadto, nawet jeśli określenia „fuite” (w wersji francuskiej), „flucht”¹⁴ (w wersji niemieckiej), „absconds” (w wersji angielskiej), „fuga” (w wersjach hiszpańskiej, portugalskiej i włoskiej) użyte w art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III nawiązują do woli uniknięcia czegoś, nie wskazują jednak na wymóg udowodnienia zamiaru osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w szczególności świadomego i celowego uchylania się od wykonania przekazania.

53. Ponadto brzmienie art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III również nie pozwala uznać, że wystarczy udowodnić „ucieczkę” osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej za pomocą jednej lub kilku obiektywnych okoliczności, a w szczególności jej niewyjaśnionej i przedłużającej się nieobecności pod jej stałym adresem.

12 Sąd odsyłający „nie dostrzega żadnych wskazówek, które przemawiałyby za uznaniem, że przepis art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia [Dublin III] ma na celu ukaranie cudzoziemca za jego naganne zachowanie. W ocenie sądu odsyłającego celem tego przepisu jest zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu dublińskiego. Funkcjonowanie tego systemu może zostać znacząco zakłócone w sytuacji, gdy przekazania nie mogą być dokonywane w krótkich terminach z tego powodu, iż stoją temu na przeszkodzie okoliczności leżące poza sferą odpowiedzialności dokonującego przekazania państwa członkowskiego. Poza tym ze względów praktycznych istotnie utrudnione byłoby niekiedy ustalanie faktów i przeprowadzanie dowodów, gdyby konieczne było wykazanie, że dana osoba opuściła miejsce zamieszkania lub ukrywała się konkretnie w celu uniemożliwienia lub utrudnienia jej przekazania”.

13 Natomiast w art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III jest mowa o „ryzyku ucieczki” rozumianym jako „istnienie w indywidualnym przypadku przesłanek, opartych na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach, wskazujących na to, że wnioskodawca lub obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który podlega procedurze przekazania, może zbiec”. Pojęcie to wydaje się odnosić do okoliczności, w których osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać zatrzymana w celu przekazania (art. 28 wspomnianego rozporządzenia). W konsekwencji art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III nie odnosi się do okoliczności, w których powinno się uznać, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową uciekła w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III.

14 „wenn die betreffende Person flüchtig ist”.

54. Ze względu na brak precyzji w tym zakresie w tekście rozporządzenia Dublin III pojęcie „ucieczki”, w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III¹⁵, należy interpretować, biorąc pod uwagę nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi¹⁶.

55. Ponadto, ponieważ zainteresowana osoba jest osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, częścią właściwego kontekstu jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej¹⁷ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową¹⁸.

1) W przedmiocie celów art. 29 rozporządzenia Dublin III

56. Jak wynika w szczególności z motywów 4 i 5 rozporządzenia Dublin III, ma ono na celu ustanowienie opartej na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach, precyzyjnej i sprawnej metody ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Metoda ta powinna w szczególności umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej przy zachowaniu celu, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

57. Zgodnie z art. 29 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III przekazanie zainteresowanej osoby jest przeprowadzane tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy. Trybunał orzekł w pkt 40 wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), że termin sześciomiesięczny ze względu na praktyczne komplikacje i trudności organizacyjne, z którymi łączy się wykonanie takiego przekazania, ma umożliwić dwóm zainteresowanym państwom członkowskim współpracę w jego realizacji, a w szczególności wnioskującemu państwu członkowskiemu określenie sposobu, w jaki nastąpi przekazanie, którego dokonuje się zgodnie z ustawodawstwem krajowym tego państwa¹⁹.

58. W art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III uściślono, że w przypadku gdy przekazania nie dokonano w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejścia lub wtórnego przejścia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie.

15 W tym względzie pragnę zauważyć, iż art. 8 i 9 rozporządzenia nr 1560/2003 również nie zawierają dokładniejszych objaśnień.

16 Zobacz wyrok z dnia 23 listopada 2006 r., Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, pkt 42). Należy podkreślić, że art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III nie zawiera żadnego odesłania do prawa krajowego. Zobacz także wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Kásler i Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, pkt 37): „[z]godnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich w celu określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadawać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię, dokonaną z uwzględnieniem kontekstu tego przepisu i celu danego uregulowania”.

17 Dz.U. 2013, L 180, s. 60.

18 Dz.U. 2013, L 180, s. 96.

19 Na temat sposobu przekazywania zob. art. 8 i 9 rozporządzenia wykonawczego.

59. Uważam, że ze względu na cel, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, możliwość przedłużenia terminu z sześciu miesięcy do osiemnastu miesięcy ma zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy istnieją przekonujące dowody, że dana osoba uciekła. W istocie, podobnie jak A. Jawo, uważam bowiem, że art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III ma charakter odstępstwa, które wiąże się z poważnymi konsekwencjami dla zainteresowanej osoby oraz dla ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego²⁰. Wynika stąd, iż przepis ten należy interpretować w sposób zważający.

60. Natomiast niezależnie od tego, że art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III ma charakter odstępstwa, obowiązek udowodnienia, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową świadomie i celowo uchylała się od kontaktu z organami krajowymi właściwymi do dokonania przekazania, aby udaremnić lub utrudnić przekazanie, byłby moim zdaniem nadmiernym wymaganiem i mógłby poważnie zakłócić system przekazywania wprowadzony na mocy rozporządzenia Dublin III, który już teraz jest skomplikowany i trudny²¹.

61. Uważam, podobnie jak Komisja w swoich uwagach, że gdyby przesłanka „ucieczki” wymagała udowodnienia określonego subiektywnego zamiaru ze strony osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, „często [...] taki zamiar można by ustalić tylko z ogromnymi trudnościami podczas żmudnych przesłuchań, których czas trwania nierzadko przekraczałby okres sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 29 ust. 2” rozporządzenia Dublin III. Innymi słowy, art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III, zamiast stanowić odstępstwo lub podlegać ścisłej wykładni, byłoby praktycznie niemożliwe do zastosowania²².

2) W przedmiocie kontekstu: wpływ dyrektyw 2013/32 i 2013/33

62. Moim zdaniem kwestia, czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową uciekła, musi zostać rozstrzygnięta w oparciu o konkretne i obiektywne dowody tej „ucieczki” przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności oraz kontekstu sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, niezależnie od jakichkolwiek dowodów dotyczących zamiarów osoby, która uciekła. Ponieważ procedura ustanowiona w rozporządzeniu Dublin III nie ma charakteru karnego, zatem powinien tu obowiązywać standard dowodowy jak w sprawach cywilnych (na zasadzie większego prawdopodobieństwa – „on the balance of probabilities”). Ciężar dowodu spoczywa nieodzownie na właściwych organach krajowych, które powołują się na ucieczkę zainteresowanej osoby, ponieważ to właśnie one zamierzają skorzystać z odstępstwa przewidzianego w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

20 Jeśli termin sześciu miesięcy zostanie bowiem przekroczony, to co do zasady państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest wnioskujące państwo członkowskie.

21 Tym bardziej, że skoro osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową musi być dostępna i jest informowana o przebiegu postępowania, może z łatwością zawiadomić o swojej nieobecności w miejscu stałego pobytu, zwłaszcza jeśli trwa to przez dłuższy czas.

22 Zdaniem rządu niemieckiego „często istotnie utrudnione byłoby ustalanie faktów i przeprowadzanie dowodów, gdyby konieczne było wykazanie, że dane osoby opuściły miejsce zamieszkania lub ukrywały się konkretnie w celu uniemożliwienia lub utrudnienia ich przekazania. Taka wykładnia mogłaby zachęcać osoby ubiegające się o azyl do wymyślania historii w celu zapewnienia sobie ochrony. Osoby ubiegające się o azyl »uciekają« w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III, kiedy – z przyczyn leżących po ich stronie – są nieuchwytnie dla organów państwa członkowskiego, które dokonują przekazania. Ma to miejsce w szczególności w przypadku, gdy osoby ubiegające się o azyl od dłuższego czasu nie przebywają w przydzielonym im lokalu mieszkalnym, a organ nie ma wiedzy na temat miejsca ich pobytu, wobec czego nie jest w stanie dokonać planowanego przekazania” (pkt 67 i 68 uwag rządu niemieckiego). Rząd węgierski uważa, że „[p]oza tym, że zamiary wnioskodawcy stanowią element subiektywny, pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia w świetle celu rozporządzenia [Dublin III], to uzależnienie przekazania od takiej okoliczności zagrażałoby skutecznemu funkcjonowaniu rozporządzenia” (pkt 10 uwag rządu węgierskiego). Rząd niderlandzki podnosi, że „właściwa wykładnia pojęcia »ucieczki« w rozumieniu art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia [Dublin III] jest taka, że chodzi w istocie o brak [...] dostępności. Wykładnia ta nie oznacza jednak, że aby móc stwierdzić, iż osoba ubiegająca się o azyl »uciekła«, jej niedostępność musi mieć charakter umyślny. Konkretny powód lub uzasadnienie niedostępności osoby ubiegającej się o azyl jest bez znaczenia w świetle systemu oraz celu polegającego na zapewnieniu, żeby przekazanie do odpowiedzialnego państwa członkowskiego mogło nastąpić tak szybko, jak to możliwe” (pkt 15 i 16 uwag rządu niderlandzkiego). Zdaniem Konfederacji Szwajcarskiej „osoba ubiegająca się o azyl ma obowiązek pozostawać do dyspozycji organów oraz zgłaszania im ewentualnych nieobecności. A fortiori musi tak być w przypadku, gdy przekazanie do odpowiedzialnego państwa [członkowskiego] ma nastąpić niedługo i zainteresowana osoba o tym wie. W związku z czym przez ucieczkę należy rozumieć sytuacje, które uniemożliwiają przekazanie ze względu na nieobecność zainteresowanej osoby i które można jej przypisać” (pkt 11 uwag Szwajcarii). Wyróżnienie moje.

63. Co się tyczy omawianego szczególnego kontekstu, to wprawdzie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/33, „swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym im przez to państwo członkowskie”, jednak prawo to *nie jest prawem bezwzględny* i może być obwarowane warunkami i obowiązkami.

64. W istocie państwa członkowskie mogą, po pierwsze, podejmować decyzje dotyczące „miejsca pobytu wnioskodawcy, jeśli przemawia za tym interes publiczny, porządek publiczny lub, w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową”²³, a po drugie, „uzależnić korzystanie ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od rzeczywistego pobytu wnioskodawcy w konkretnym miejscu, które zostanie [przez te państwa określone]”²⁴. Ponadto „[p]aństwa członkowskie zobowiązują wnioskodawców do niezwłocznego powiadomienia właściwych organów o ich aktualnym adresie oraz o każdej zmianie adresu”²⁵. Moim zdaniem te ograniczenia i obowiązki są niezbędne do zagwarantowania w szczególności, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie mogła zostać szybko odnaleziona w celu ułatwienia rozpatrzenia jej wniosku, a także, w stosownych przypadkach, w celu przekazania jej do innego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III.

65. Zdaniem Komisji art. 7 ust. 2–4 dyrektywy 2013/33 został transponowany przez Republikę Federalną Niemiec w art. 56–58 Asylgesetz (ustawy dotyczącej prawa azylu). Komisja podkreśliła, że zgodnie z tymi przepisami A. Jawo „bez pozwolenia administracyjnego nie powinien opuszczać – nawet czasowo – obszaru podlegającego urzędowi ds. cudzoziemców w Heidelbergu, a jednak uczynił to na początku czerwca 2015 r.”.

66. Należy jednak wskazać, iż zgodnie z art. 5 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie *mają obowiązek informowania* osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w formie pisemnej oraz w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiałe, o obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które osoby te muszą wypełniać²⁶. Wynika stąd, że jeśli te przepisy nie były przestrzegane, nie można się powoływać na nieprzestrzeganie ograniczeń w swobodnym przepływie w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

67. Co więcej, art. 13 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 przewiduje możliwość nałożenia przez państwa członkowskie na osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową obowiązku „kontaktowania się z właściwymi organami lub [...] osobistego stawiennictwa przed nimi, niezwłocznie albo w wyznaczonych terminach”²⁷. Uważam, że ten obowiązek może mieć istotne znaczenie w sprawie takiej jak rozpoznawana w postępowaniu głównym, nawet jeśli urząd odrzucił wniosek o udzielenie azylu złożony przez A. Jawa jako niedopuszczalny i postanowił o wydaleniu go do Włoch. Właściwi

23 Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 2013/33. Wyróżnienie moje.

24 Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 2013/33. Artykuł 7 ust. 4 omawianej dyrektywy stanowi, że „[p]aństwa członkowskie określają przypadki, w których wnioskodawcom może zostać wydane tymczasowe zezwolenie na opuszczenie miejsca pobytu, o którym mowa w ust. 2 i 3, lub wyznaczonego obszaru, o którym mowa w ust. 1. Decyzje są podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie, a decyzja odmowna jest uzasadniana”.

25 Artykuł 7 ust. 5 dyrektywy 2013/33.

26 W stosownych przypadkach takie informacje mogą zostać przekazane *również* ustnie. W tym względzie warunki przyjmowania obejmują prawo do swobodnego przemieszczania się.

27 Rząd Zjednoczonego Królestwa zaznaczył, że „w Zjednoczonym Królestwie osoby ubiegające się o azyl, które nie przebywają w areszcie, mają pewne obowiązki, w tym obowiązek regularnego zgłaszania się do ministerstwa spraw wewnętrznych. Większość osób ubiegających się o azyl jest zobowiązana do zgłaszania się co tydzień. Osoby, które podlegają procedurze przekazania zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, muszą zgłaszać się co dwa tygodnie, chyba że zainteresowana osoba jest stroną postępowania odwoławczego od decyzji o wydaleniu, w którym to przypadku musi meldować się raz w miesiącu. Procedura ta ma na celu zagwarantowanie, że osoba ubiegająca się o azyl pozostanie w kontakcie z właściwymi organami oraz że organy są informowane o jej obecności i miejscu, w którym się znajduje. Wreszcie, procedura ta powinna zapewnić właściwe stosowanie rozporządzenia, ponieważ umożliwia realizację przekazania. Ponadto Zjednoczone Królestwo stosuje politykę, zgodnie z którą jeśli osoba ubiegająca się o azyl trzykrotnie nie zgłosi się do władz, uznaje się, że uciekła. Zjednoczone Królestwo uważa, że takie podejście daje stopień pewności niezbędny dla organów krajowych i dla osoby ubiegającej się o azyl oraz pewną elastyczność, w razie gdyby osoba ubiegająca się o azyl nie zgłosiła się z uzasadnionych powodów (na przykład z powodu choroby)” (pkt 51 i 52 uwag tego rządu).

organ krajowy musi bowiem być w stanie skontaktować się z osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową w celu przeprowadzenia przekazania, aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został rozpatrzony przez organy odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z rozporządzeniem Dublin III.

68. Z powyższych wywodów wynika, że o ile osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową została poinformowana²⁸ o ograniczeniach prawa do swobodnego przemieszczania się i swoich obowiązkach w zakresie zgłaszania się do właściwych organów krajowych zgodnie z krajowymi przepisami transponującymi art. 5 dyrektywy 2013/33 oraz art. 13 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, okoliczność, iż osoba ta od dłuższego czasu nie przebywała w przydzielonym jej lokalu mieszkalnym, tak że organy te nie miały wiedzy na temat miejsca jej pobytu, wobec czego nie były w stanie dokonać planowanego przekazania, moim zdaniem wystarcza, aby przedłużyć termin przekazania do osiemnastu miesięcy, zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

69. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż przed upływem terminu sześciomiesięcznego wnioskujące państwo członkowskie informuje odpowiedzialne państwo członkowskie, że zainteresowana osoba uciekła, i jednocześnie wskazuje konkretny termin, nie dłuższy niż osiemnaście miesięcy, przed upływem którego zostanie przeprowadzone przekazanie, wystarczy do spowodowania przedłużenia terminu przekazania, czy też termin sześciomiesięczny może zostać przedłużony jedynie w ten sposób, że oba uczestniczące w procedurze państwa członkowskie wspólnie to uzgodnią.

70. Należy zauważyć, iż art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III nie przewiduje konsultacji pomiędzy wnioskującym państwem członkowskim a odpowiedzialnym państwem członkowskim²⁹ w sprawie przedłużenia terminu, które przepis ten dopuszcza.

71. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 4 rozporządzenia Dublin III przekazano Komisji kompetencje do ustanowienia jednolitych warunków konsultacji i wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności w przypadkach przekazania odroczonego lub opóźnionego. Te jednolite warunki są ustalone w szczególności w art. 9 rozporządzenia wykonawczego.

72. Moim zdaniem z analizy łącznej art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III i art. 9 rozporządzenia nr 1560/2003 wynika, że jeżeli zostanie ustalone, że zainteresowana osoba uciekła, termin sześciomiesięczny przewidziany w art. 29 tego rozporządzenia *może zostać*³⁰ przedłużony jednostronnie przez wnioskujące państwo członkowskie do maksymalnie osiemnastu miesięcy, pod warunkiem że niezwłocznie *poinformuje* ono drugie państwo członkowskie o odroczeniu przekazania, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 9 rozporządzenia wykonawczego. Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1560/2003 musi to uczynić przed upływem terminu sześciomiesięcznego określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III.

28 Podczas rozprawy urząd nie był w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy informacja ta została przekazana. Do sądu odsyłającego będzie należało wyjaśnienie tej kwestii.

29 Zobacz a contrario art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, który wyraźnie przewiduje konsultacje pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi.

30 Przedłużenie sześciomiesięcznego terminu nie jest automatyczne.

73. W świetle powyższych rozważań uważam, że art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III oraz art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1560/2003 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż przed upływem terminu sześciomiesięcznego wnioskujące państwo członkowskie poinformuje odpowiedzialne państwo członkowskie, że zainteresowana osoba uciekła, i jednocześnie wskaże konkretny termin, nie dłuższy niż osiemnaście miesięcy, przed upływem którego zostanie przeprowadzone przekazanie, wystarczy do spowodowania przedłużenia terminu przekazania.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

74. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający w pierwszej kolejności zmierza do wyjaśnienia, czy przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest niedozwolone, jeśli w wypadku przyznania międzynarodowej ochrony w tym państwie członkowskim istnieje poważne ryzyko, że osoba ta byłaby poddana nieludzkemu i poniżającemu traktowaniu, w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki życia, jakich można się spodziewać. W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy taka kwestia należy jeszcze do zakresu stosowania prawa Unii. W trzeciej kolejności sąd ten zastanawia się, według jakich kryteriów należy oceniać warunki życia osoby, której zostało przyznane prawo do międzynarodowej ochrony.

75. Zbadam kolejno części drugą, pierwszą i trzecią tego pytania prejudycjalnego.

1. Uwagi wstępne

76. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału normy prawa wtórnego Unii, w tym przepisy rozporządzenia Dublin III, należy interpretować i stosować z poszanowaniem praw podstawowych zagwarantowanych w karcie. Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karcenia, przewidziany w art. 4 karty, ma w tym względzie fundamentalne znaczenie, gdyż ma on charakter bezwzględny, jako że jest ściśle związany z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 1 karty³¹.

77. Wspólny europejski system azylowy został zaprojektowany w kontekście pozwalającym zakładać, że wszystkie uczestniczące w nim państwa, bez względu na to, czy chodzi o państwa członkowskie, czy o państwa trzecie, przestrzegają praw podstawowych, w tym praw znajdujących oparcie w konwencji genewskiej, a także w EKPC, oraz że państwa członkowskie mogą w tym względzie darzyć się wzajemnym zaufaniem. Z uwagi na zasadę wzajemnego zaufania prawodawca Unii przyjął w szczególności rozporządzenie Dublin III. W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że należy domniemywać, iż traktowanie osób ubiegających się o azyl w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie, w konwencji genewskiej, a także w EKPC³².

78. Niezależnie od tego domniemania zgodności Trybunał orzekł również, iż nie można wykluczyć, że w praktyce wystąpią poważne trudności w funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego w określonym państwie członkowskim i w związku z tym zaistnieje poważne niebezpieczeństwo, iż w razie transferu do tego państwa członkowskiego osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w sposób, którego nie dałoby się pogodzić z ich prawami podstawowymi³³.

31 Zobacz 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). Prawa przyznane osobom ubiegającym się o azyl zostały wzmocnione w rozporządzeniu Dublin III. Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezlbash (C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 34). Według Trybunału zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania przewidziany w art. 4 karty odpowiada art. 3 EKPC i w tym względzie jego znaczenie i zakres są, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, takie same jak te przyznane mu tą konwencją (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 67). Ponadto z art. 15 ust. 2 EKPC wynika, że nie można uchylić zobowiązań zawartych w art. 3 EKPC, a Trybunał potwierdził, że przy wykładni art. 4 karty należy uwzględnić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) dotyczące art. 3 EKPC (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 68).

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78–80).

33 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 81).

79. W pkt 99 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), Trybunał jasno precyzuje, że „stosowanie rozporządzenia [Dublin III] w oparciu o niewzruszalne domniemanie, iż prawa podstawowe osoby ubiegającej się o azyl będą przestrzegane w państwie członkowskim, które zasadniczo jest właściwe do rozpatrzenia wniosku tej osoby, jest nie do pogodzenia z obowiązkiem państw członkowskich dotyczącym dokonywania wykładni i stosowania rozporządzenia [Dublin III] w sposób zgodny z prawami podstawowymi”.

80. Mamy tu zatem do czynienia ze wzruszalnym domniemaniem zgodności.

81. Trybunał stwierdził również w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 86–94, 106), że przekazanie osób ubiegających się o azyl w ramach systemu dublińskiego może w pewnych okolicznościach być niezgodne z zakazem przewidzianym w art. 4 karty. Orzekł on w konsekwencji, że osoba ubiegająca się o azyl ponosi rzeczywiste ryzyko poddania jej nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu tego przepisu w przypadku przekazania do państwa członkowskiego, którego dotyczą poważne obawy, że występują tam *systemowe nieprawidłowości w zakresie procedur azylowych i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl*. W konsekwencji, zgodnie z zakazem przewidzianym w rzeczonym artykule, obowiązkiem państw członkowskich jest niedokonywanie przekazania w ramach systemu dublińskiego do danego państwa członkowskiego w sytuacji, gdy nie mogą one zignorować istnienia w tym państwie tego rodzaju nieprawidłowości³⁴.

82. Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), został wydany w sytuacji analogicznej do tej, o której mowa w wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji³⁵, związanej z art. 3 EKPC, a konkretnie – z przekazaniem przez władze belgijskie osoby ubiegającej się o azyl do Grecji będącej państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jej wniosku³⁶. W pkt 88 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), Trybunał stwierdził, że ETPC orzekł między innymi, iż Królestwo Belgii naruszyło art. 3 EKPC, po pierwsze, narażając skarżącego na niebezpieczeństwa wynikające z nieprawidłowości procedury azylowej w Grecji z tego względu, że władze belgijskie wiedziały lub powinny były wiedzieć, iż nie istniała jakakolwiek gwarancja starannego rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie azylu przez władze greckie, i po drugie, narażając skarżącego – przy pełnej wiedzy w tym względzie – na to, że warunki zastosowania wobec niego środka detencyjnego i warunki bytowe skarżącego będą równoznaczne z poniżającym traktowaniem³⁷.

83. Wprawdzie orzecznictwo wywodzące się z wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), dotyczące występujących w wezwanym państwie członkowskim systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, zostało wprowadzone w 2013 r. do prawa stanowionego w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, niemniej jednak Trybunał orzekł, iż nie można dojść do wniosku, że

³⁴ Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵ CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

³⁶ Należy zauważyć, że przy badaniu warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Grecji ETPC wziął pod uwagę obowiązki spoczywające na władzach greckich na podstawie dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. 2003, L 31, s. 18). (Wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 263).

³⁷ W swoim orzeczeniu ETPC stwierdził, że sytuacja *skrajnego ubóstwa materialnego* może wywołać problem w świetle art. 3 EKPC. Następnie stwierdził, że sytuacja, w jakiej znajdował się skarżący, była wyjątkowo trudna. ETPC stwierdził, iż „[skarżący wyjaśnił], że przez wiele miesięcy żył w skrajnym ubóstwie i nie mógł zaspokoić żadnej ze swoich podstawowych potrzeb, jak jedzenie, mycie i mieszkanie. Do tego dochodził ciągły strach, że zostanie zaatakowany i okradziony, a także całkowity brak perspektyw poprawy sytuacji” (wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 252–254). W pkt 263 tego wyroku ETPC orzekł, że władze greckie „nie wzięły należyte pod uwagę, że skarżący jako osoba ubiegająca się o azyl jest podatny na zagrożenia, i muszą zostać pociągnięte do odpowiedzialności – z powodu swojej bezczynności – za warunki, w jakich znajdował się przez kilka miesięcy, mieszkając na ulicy bez środków do życia, dostępu do sanitariatów, bez żadnych środków na zaspokojenie swoich podstawowych potrzeb. Trybunał uważa, że skarżący był ofiarą poniżającego traktowania, co świadczy o braku szacunku dla jego godności, i że sytuacja ta bez żadnego wątplenia wywołała u niego poczucie strachu, stresu czy poczucie niższości zdolne doprowadzić do desperacji. ETPC uważa, że takie warunki życia w połączeniu z długim okresem niepewności, w jakiej pozostawał, oraz całkowity brak perspektyw poprawy sytuacji osiągnęły poziom dotkliwosti wymagany przez art. 3 [EKPC]”.

każde naruszenie prawa podstawowego przez odpowiedzialne państwo członkowskie będzie miało wpływ na obowiązek przestrzegania przepisów rozporządzenia Dublin III przez pozostałe państwa członkowskie³⁸. W istocie bowiem sytuacja, w której najmniejsze nawet naruszenie zasad regulujących wspólny system azylowy wystarcza, aby transfer osoby ubiegającej się o azyl do zasadniczo właściwego państwa członkowskiego został wykluczony, byłaby nie do pogodzenia z celami i systemem rozporządzenia Dublin III³⁹.

84. Jeśli chodzi o zagrożenia związane z *przekazaniem sensu stricto* osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, Trybunał orzekł w pkt 65 wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), że przekazanie osoby ubiegającej się o azyl może zostać przeprowadzone jedynie w warunkach wykluczających, by przekazanie to spowodowało rzeczywiste ryzyko poddania zainteresowanej osoby nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty. W tym względzie Trybunał wziął pod uwagę szczególnie ciężki stan zdrowia zainteresowanej osoby⁴⁰, który mógł doprowadzić do uniemożliwienia przekazania do innego państwa członkowskiego, nawet przy braku systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl we wnioskującym państwie członkowskim.

85. W istocie w pkt 91 tego wyroku Trybunał wyraźnie odrzucił argument Komisji, jakoby z art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III wynikało, że jedynie istnienie systemowych nieprawidłowości w odpowiedzialnym państwie członkowskim może mieć wpływ na obowiązek przekazania osoby ubiegającej się o azyl do tego państwa członkowskiego⁴¹.

86. W tym względzie Trybunał położył nacisk na ogólny charakter art. 4 karty, który zakazuje nieludzkiego i poniżającego traktowania we wszelkich jego przejawach oraz sprawia, iż byłoby ewidentnie niezgodne z bezwzględny charakterem tego zakazu, gdyby państwa członkowskie mogły lekceważyć rzeczywiste i udowodnione ryzyko nieludzkiego i poniżającego traktowania dotyczące osoby ubiegającej się o azyl pod pretekstem, że nie wynika ono z systemowych nieprawidłowości w odpowiedzialnym państwie członkowskim⁴².

38 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 82).

39 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 84).

40 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 71, 73, 96). W tej sprawie Trybunał orzekł, że nie istniały istotne powody ku temu, aby przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim występują systemowe nieprawidłowości. Jednakże Trybunał orzekł, że nie można wykluczyć, iż przekazanie sensu stricto osoby ubiegającej się o azyl, której stan zdrowia jest szczególnie ciężki, może samo w sobie spowodować rzeczywiste ryzyko jej nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, i to niezależnie od jakości przyjęcia i opieki zdrowotnej dostępnych w państwie członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jej wniosku. Trybunał uznał, że w okolicznościach, w jakich przekazanie ubiegającej się o azyl osoby cierpiącej na szczególnie ciężką chorobę psychiczną lub fizyczną spowodowałoby rzeczywiste i widoczne ryzyko znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia zainteresowanej osoby, przekazanie to stanowiłoby nieludzkie i poniżające traktowanie w rozumieniu rzeczzonego artykułu. Trybunał dodał, że do organów państwa członkowskiego wykonującego przekazanie, w stosownym wypadku do jego sądów, należy wyeliminowanie wszelkich poważnych wątpliwości dotyczących wpływu przekazania na stan zdrowia zainteresowanej osoby poprzez podjęcie koniecznych środków ostrożności, tak aby jej przekazanie odbyło się w warunkach umożliwiających ochronę zdrowia tej osoby we właściwy i wystarczający sposób. W przypadku gdy ze względu na szczególnie poważny charakter choroby danej osoby ubiegającej się o azyl podjęcie rzeczonych środków ostrożności nie będzie wystarczające, aby zapewnić, że jej przekazanie nie spowoduje rzeczywistego ryzyka znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu jej zdrowia, zadaniem organów danego państwa członkowskiego będzie zawieszenie wykonania przekazania tej osoby, i to dopóty, dopóki stan jej zdrowia nie umożliwi tego przekazania.

41 Zaznaczam, iż w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), ETPC orzekł, że w celu zbadania, czy przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w ramach systemu dublińskiego stanowi nieludzkie lub poniżające traktowanie, należy ustalić, czy w świetle ogólnej sytuacji związanej z organizacją przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim oraz *szczególnej sytuacji skarżących* przedstawione zostały poważne i udowodnione powody pozwalające przypuszczać, iż skarżący, w razie odesłania ich do Włoch, będą narażeni na ryzyko poddania ich traktowaniu niezgodnemu z postanowieniami art. 3 EKPC. ETPC stwierdził, że ówczesna sytuacja we Włoszech nie może być w żaden sposób porównywana z sytuacją, która miała miejsce w Grecji w chwili wydawania wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), oraz że w tej sprawie nie można przyjąć takiego samego podejścia jak w sprawie, w której zapadł wyżej wymieniony wyrok. Niemniej jednak ETPC orzekł, że jeżeli skarżący (para z sześciorgiem małoletnich dzieci, przy czym dzieciom przysługiwała specjalna ochrona ze względu na ich szczególne potrzeby i wyjątkową wrażliwość) zostaliby odesłani do Włoch w sytuacji, w której władze szwajcarskie nie otrzymałyby wcześniej indywidualnych gwarancji od władz włoskich dotyczących, po pierwsze, przejęcia skarżących w warunkach dostosowanych do wieku dzieci oraz, po drugie, zachowania jedności rodziny, doszłoby do naruszenia art. 3 EKPC.

42 Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 93).

87. W pkt 95 wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), wyjaśniono, że niemożliwość wykonania przekazania w okolicznościach tej sprawy „*jest całkowicie zgodna z zasadą wzajemnego zaufania*, gdyż będąc daleką od wpływania na istnienie domniemania przestrzegania praw podstawowych w każdym państwie członkowskim, zapewnia, by wyjątkowe sytuacje, o których mowa w niniejszym wyroku, były w sposób właściwy wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie. *W dodatku gdyby państwo członkowskie wykonało przekazanie osoby ubiegającej się o azyl w takich sytuacjach, nieludzkie i poniżające traktowanie, które by z tego wynikało, nie zostałyby przypisane bezpośrednio lub pośrednio organom odpowiedzialnego państwa członkowskiego, lecz samemu pierwszemu państwu członkowskiemu*”⁴³.

88. Takie ostrożne podejście, w którym kładzie się nacisk na ochronę podstawowych zasad i praw człowieka, jest odzwierciedleniem również orzecznictwa ETPC. W istocie, w pkt 126 wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. Tarakhel przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712) ETPC przypomina, iż „zarzut, w którym skarżący podnosi, że wydalenie go do kraju trzeciego naraziłoby go na traktowanie sprzeczne z postanowieniami art. 3 [EKPC], musi bezwzględnie zostać poddany dokładnej analizie przez organ krajowy”.

89. W odróżnieniu od okoliczności występujących w sprawach, w których zapadły wyroki z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), oraz z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), związanych w pierwszym przypadku z nieprawidłowościami systemowymi w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a w drugim przypadku z przekazaniem sensu stricto osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, sprawa rozpoznawana w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji, która może mieć miejsce *po* udzieleniu ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim.

90. Taka sytuacja nie była jeszcze dotąd rozpatrywana przez Trybunał.

2. W przedmiocie drugiej części trzeciego pytania prejudycjalnego⁴⁴

a) Uwagi stron i uczestników

91. Rząd włoski przedstawił uwagi dotyczące tylko trzeciego pytania prejudycjalnego. Uważa on, że rzekome nieprawidłowości systemowe przypisywane odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu, takie jak przedstawione przez sąd odsyłający, dotyczą w rzeczywistości obowiązującego w tym państwie systemu ochrony socjalnej, a w związku z tym nie mogą stanowić naruszenia art. 4 karty, ale ewentualnie art. 34 i 35 karty oraz przepisów dyrektywy 2011/95.

92. Zdaniem rządu włoskiego sąd odsyłający opiera się na hipotetycznej „nieprawidłowości systemowej”, która nie ma związku ani z procedurą azylową, ani z warunkami przyjmowania osób ubiegających się o azyl, lecz z późniejszym etapem, a mianowicie z pobytem na terytorium państwa członkowskiego osób ubiegających się o azyl, którym udzielono ochrony międzynarodowej. Rzekome ryzyko wydaje się więc hipotetyczne, ponieważ sytuacja A. Jawa to sytuacja osoby ubiegającej się o azyl, której wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej nie został jeszcze zbadany ani rozpatrzony.

93. Zdaniem rządu niemieckiego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału normy prawa wtórnego Unii, w tym przepisy rozporządzenia Dublin III, należy interpretować i stosować z poszanowaniem praw podstawowych zagwarantowanych w karcie.

⁴³ Wyróżnienie moje.

⁴⁴ Jak już zapowiedziałem w pkt 75 niniejszej opinii, najpierw zajmę się drugą częścią pytania trzeciego przedstawionego przez sąd odsyłający.

94. Na tej podstawie rząd niemiecki uważa, że warunki życia osoby, której prawo do korzystania z ochrony międzynarodowej zostało uznane, należy oceniać w świetle dyrektywy 2011/95. Wskazuje on, że o ile dyrektywa 2013/33 ustanawia jednolite normy minimalne dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, to z kolei dyrektywa 2011/95, a także konwencja genewska przewidują traktowanie narodowe lub równe traktowanie w stosunku do obywateli państw trzecich w odpowiedzialnym państwie członkowskim. Według rządu niemieckiego „[t]a odrębność zasad powinna [...] być wzięta pod uwagę przy ocenie warunków życia osób, których prawo do korzystania z ochrony międzynarodowej zostało uznane, w przypadku gdy należy ocenić, czy te warunki życia są dopuszczalne w świetle art. 4 karty. Wybór techniki legislacyjnej na zasadzie odstępstwa⁴⁵ ma również wpływ na zakres stosowania praw podstawowych Unii. W istocie prawa podstawowe Unii mają zastosowanie, zgodnie z art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze karty, wyłącznie w ramach stosowania prawa Unii. W związku z powyższym środki, które nie zostały uwzględnione w dyrektywie [2011/95] i w ramach których państwa członkowskie działają w zakresie ich kompetencji własnej, nie są objęte zakresem stosowania karty [i] kryterium prawa pierwotnego (w tym przypadku art. 4 karty) może działać tylko pod warunkiem, że prawo wtórne Unii nakłada wymogi na państwa członkowskie”.

95. Rząd niemiecki dodaje, że sąd odsyłający opiera się na błędnej wykładni zakresu stosowania praw podstawowych Unii, sugerując, iż przy ocenie warunków życia osób, których prawo do korzystania z ochrony międzynarodowej zostało uznane, sąd krajowy – oprócz przestrzegania podstawowego poziomu wymaganego przez prawo Unii w dyrektywie 2011/95 – może badać kwestię ewentualnego naruszenia art. 4 karty. Ponadto zdaniem rządu niemieckiego merytoryczne badanie wniosku o udzielenie azylu leży w gestii wyłącznie odpowiedzialnego państwa członkowskiego i nie jest jasne, na jakiej podstawie faktycznej państwo członkowskie dokonujące przekazania mogłoby przeprowadzić takie badanie z wyprzedzeniem w celu uzyskania pewności co do tego, czy w odpowiedzialnym państwie członkowskim dojdzie do uznania lub nieuznania prawa do ochrony.

96. Zdaniem rządu niderlandzkiego wnioskujące państwo członkowskie nie może zostać uznane za odpowiedzialne za nieludzkie i poniżające traktowanie w rozumieniu art. 4 karty, jakie ewentualnie zostanie zastosowane wobec osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w okresie po przeprowadzeniu procedury azylowej, gdyż to nie samo przekazanie naraża bezpośrednio wnioskodawcę na takie traktowanie. Odpowiedzialność za sytuację, w jakiej osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową „znajdzie się *po przeprowadzeniu* postępowania azylowego, ponosi wyłącznie państwo członkowskie, które rozporządzenie dublińskie wyznacza do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu oraz do wypełnienia związanych z tym obowiązków”.

97. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa jest oczywiste, że przyznanie osobie ubiegającej się o azyl możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu przez powołanie się na warunki życia w odpowiedzialnym państwie członkowskim *po udzieleniu* ochrony międzynarodowej wykraczałoby znacznie poza zakres stosowania systemu dublińskiego. Po pierwsze, brzmienie rozporządzenia Dublin III nie potwierdza takiej wykładni rozszerzającej. Po drugie, system dubliński odnosi się do ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl i nie zajmuje się wynikiem rozstrzygnięcia wniosku o udzielenie azylu ani sytuacją osób ubiegających się o azyl po udzieleniu ochrony międzynarodowej w razie pozytywnej decyzji w sprawie wniosku. Po trzecie, wynik postępowania w sprawie wniosku o udzielenie azylu, gdy osoba ubiegająca się o azyl znajdzie się już w odpowiedzialnym państwie członkowskim, jest niepewny. Po czwarte, rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że powołanie się na warunki życia po przyznaniu ochrony międzynarodowej w celu odwołania się od decyzji byłoby przedwcześnie. Zwraca uwagę, iż może upłynąć dużo czasu, zanim nastąpi przekazanie, a następnie rozpatrzenie wniosku o azyl, i warunki życia mogą w tym czasie również ulec

45 A mianowicie traktowanie narodowe zamiast jednolitych standardów minimalnych.

znacznym zmianom. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, jeżeli beneficjent ochrony międzynarodowej jest narażony na ryzyko traktowania sprzecznego z art. 4 karty po przyznaniu ochrony, ma on wówczas możliwość – pod warunkiem, że prawo Unii ma tu zastosowanie – domagania się ochrony sądowej w przyjmującym państwie członkowskim.

98. Rząd węgierski uważa, że zakres stosowania rozporządzenia Dublin III obejmuje okres przeprowadzania procedury w celu ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, natomiast nie zawiera przepisów dotyczących okresu późniejszego. Według tego rządu okoliczności następujące po przekazaniu oraz po rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie zaliczają się do żadnych z okoliczności, które należy zbadać w ramach art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Zwraca on uwagę, iż warunki życia po rozpatrzeniu wniosku nie mogą zostać zbadane w sposób obiektywny, ponieważ systemy socjalne państw członkowskich nie są porównywalne i nie istnieje żadne rozwiązanie krajowe, którego adekwatności nie można by zakwestionować. Zdaniem tego rządu można się więc zastanawiać zasadniczo, na czym organ krajowy lub sąd krajowy miałby oprzeć swoją decyzję o odmowie przekazania w ramach procedury „dublińskiej”, gdyby należało z wyprzedzeniem zbadać, po pierwsze, czy wnioskodawca uzyska status uchodźcy w odpowiedzialnym państwie członkowskim, a po drugie, czy w konkretnym przypadku istnieje realne niebezpieczeństwo, że warunki życia mogą ewentualnie okazać się nieodpowiednie.

99. Komisja uważa, że rozporządzenie Dublin III, nawet interpretowane w świetle art. 4 karty, nie wymaga od państw członkowskich, po pierwsze, by zajmowały się ustaleniem, czy beneficjenci ochrony międzynarodowej ponoszą konkretne ryzyko popadnięcia w ubóstwo *po zakończeniu* postępowania azylowego w swojej sprawie, a w związku z czym są narażeni na traktowanie naruszające ludzką godność w ramach procedury przekazania na podstawie tego rozporządzenia, a po drugie, by z takich powodów państwa te zawieszały indywidualne przekazania. Komisja uważa, że wręcz przeciwnie, dopóki odpowiedzialne państwo członkowskie wypełnia swoje obowiązki wobec beneficjentów ochrony międzynarodowej zgodnie z konwencją genewską i dyrektywą 2011/95, tzn. w szczególności faktycznie zapewnia im dostęp, *na równych prawach*, do kształcenia, zatrudnienia, pomocy społecznej, lokali mieszkalnych i opieki medycznej, dopóty inne państwa członkowskie mogą ufać, iż państwo to oraz całe jego społeczeństwo podejmują wystarczające wysiłki, aby nawet osoby najuboższe nie były traktowane w sposób nieludzki czy poniżający w rozumieniu art. 4 karty.

b) Analiza

100. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy badanie przez wnioskujące państwo członkowskie, przed przekazaniem, istnienia rzeczywistego i udowodnionego ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania zainteresowanej osoby w wezwanym państwie członkowskim, jakie mogłoby mieć miejsce po ewentualnym udzieleniu ochrony międzynarodowej, jest objęte zakresem stosowania prawa Unii, czy też przeciwnie, może on uznać te zagrożenia za zbyt odległe i w związku z tym ich badanie i branie pod uwagę jest przedwczesne⁴⁶.

⁴⁶ Sąd odsyłający uważa, iż europejski system azylowy nie ogranicza się do uregulowania jedynie fazy przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz procedury przyznawania takiej ochrony. System ten powinien uwzględniać również osoby, którym odpowiedzialne państwo członkowskie przyznało ochronę międzynarodową w wyniku przeprowadzonego postępowania. Sąd ten uważa, że badanie, czy w danym państwie członkowskim istnieją systemowe nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, nie może ograniczać się do kwestii, czy warunki przyjmowania w toku postępowania są wolne od takich nieprawidłowości, lecz powinno uwzględniać również sytuację w przyszłości. „[...] nieuchronną tego konsekwencją jest bowiem wniosek, że wystąpienie, choćby na jednym tylko etapie, wad systemowych skutkujących brakiem poszanowania godności ludzkiej oznacza, że odsyłanie zainteresowanych osób do procedury w państwie członkowskim, które co do zasady jest odpowiedzialne za jej przeprowadzenie, staje się generalnie niemożliwe, w sytuacji gdy osoby takie zostałyby w takim wypadku narażone na realne ryzyko złego traktowania w rozumieniu art. 4 [karty]”.

101. Artykuł 51 ust. 1 karty przewiduje, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Z powyższego wynika, że przestrzeganie art. 4 karty, dotyczącego zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karaniami, jest obowiązkiem państw członkowskich, w sytuacji gdy przekazują osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie art. 29 rozporządzenia Dublin III⁴⁷.

102. Kiedy państwo członkowskie dokonuje zaś przekazania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, stosuje art. 29 rozporządzenia Dublin III, a nie przepisy dyrektywy 2011/95. Wynika stąd, że uwagi rządu niemieckiego, zgodnie z którymi karta nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, jeżeli dyrektywa 2011/95 nie nakłada na państwa członkowskie wymogów, są nietrafne.

103. Jeżeli chodzi o uwagi rządu włoskiego na temat art. 34 i 35 karty, należy zauważyć, iż sąd odsyłający nie przedstawił pytań w sprawie tych przepisów. Poza tym uważam, że ewentualne zastosowanie tych przepisów nie prowadzi do odmówienia zasadności stosowania art. 4 karty.

104. Ponadto, oprócz ogólnego i bezwzględniego charakteru zakazu zawartego w art. 4 karty, który przemawia na rzecz szerokiego stosowania tego przepisu, należy przypomnieć, iż Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), że *wspólny europejski system azylowy* opiera się na wzajemnym zaufaniu i domniemaniu przestrzegania przez inne państwa członkowskie prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych, umożliwiając w ten sposób co do zasady przekazywanie do państwa członkowskiego właściwego na podstawie systemu dublińskiego osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

105. W tym względzie z pkt 84 i 85 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), wynika, że w swojej analizie wspólnego europejskiego systemu azylowego Trybunał wziął pod uwagę nie tylko dyrektywę 2003/9, lecz także dyrektywę Rady 2004/83 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 ochrony⁴⁸, jak również dyrektywę Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich⁴⁹.

106. Należy podkreślić, że dyrektywa 2004/83, podobnie jak dyrektywa 2011/95, która ją zastąpiła, zawierała przepisy w sprawie traktowania osób korzystających z ochrony międzynarodowej⁵⁰ i przewidywała w szczególności minimalne standardy dotyczące dostępu takiej osoby do kształcenia, opieki społecznej, opieki zdrowotnej i zakwaterowania. To właśnie dostęp do praw socjalnych we Włoszech jest zaś przedmiotem sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym.

107. Co więcej, rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i ewentualne przyznanie tej ochrony są bez wątpienia następstwem ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z rozporządzeniem Dublin III.

108. Wprawdzie każdy etap ma swoje własne zasady i terminy, jednak sądzę, że ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego, rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i ewentualne przyznanie tej ochrony tworzą razem wspólny europejski system azylowy. W istocie wszystkie te odrębne etapy następują po sobie kolejno i są wewnątrznie ściśle ze sobą powiązane. W okolicznościach sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym, gdzie zarzuca się istnienie ryzyka niehumanitarnego i poniżającego traktowania w odpowiedzialnym państwie członkowskim,

⁴⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 64–69).

⁴⁸ Dz.U. 2004, L 304, s. 12. Dyrektywa 2004/83 została uchylona i zastąpiona przez dyrektywę 2011/95.

⁴⁹ Dz.U. 2005, L 326, s. 13. Dyrektywa 2005/85 została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2013/32.

⁵⁰ Lub ochrony uzupełniającej.

oddzielenie etapów związanych z przekazaniem osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, z jej przyjęciem i rozpatrzeniem wniosku od etapu przyznania ochrony międzynarodowej, w szczególności ze względu na czasową bliskość wszystkich tych etapów, byłoby sztuczne⁵¹. Wynika stąd, iż powołanie się na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia art. 4 karty po udzieleniu ochrony międzynarodowej w celu podważenia decyzji o przekazaniu moim zdaniem nie prowadziłyby w konsekwencji do przedwczesnego badania.

109. Ponadto, ponieważ państwa członkowskie przed przystąpieniem do przekazania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III są zobowiązane do zweryfikowania procedury azylowej i warunków przyjmowania w odpowiedzialnym państwie członkowskim w świetle art. 4 karty, gdy zarzuca się istnienie w tym względzie systemowych nieprawidłowości w tym ostatnim państwie członkowskim⁵², należy odrzucić argument rządów niemieckiego i węgierskiego, według którego państwa członkowskie nie są w stanie zweryfikować warunków życia osób korzystających z ochrony międzynarodowej w innych państwach. Poza tym taka odmowa wzięcia na siebie odpowiedzialności uzasadniana brakiem praktycznych środków jest w oczywisty sposób sprzeczna z orzecznictwem ETPC, który nakłada na organy krajowe obowiązek przeprowadzenia „dokładnej analizy”⁵³.

110. W świetle powyższego uważam, że w zakres stosowania prawa Unii wchodzi kwestia, czy przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III jest niedozwolone w przypadku, gdy ta osoba w razie przyznania jej w tym państwie ochrony międzynarodowej byłaby narażona w tymże państwie – ze względu na warunki życia, jakich można się spodziewać – na rzeczywiste i udowodnione ryzyko poddania jej traktowaniu, o którym mowa w art. 4 karty.

3. W przedmiocie pierwszej części trzeciego pytania prejudycjalnego

111. Moim zdaniem z proponowanej przeze mnie odpowiedzi na drugą część pytania trzeciego przedstawionego przez sąd odsyłający, a w szczególności z ogólnego i bezwzględniego charakteru zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania przewidzianego w art. 4 karty, wynika, iż na pierwszą część pytania trzeciego należy odpowiedzieć, że przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III jest niedozwolone, jeżeli osoba ta w razie przyznania jej w tym państwie ochrony międzynarodowej byłaby tam narażona – ze względu na warunki życia, jakich można się spodziewać – na poważne ryzyko poddania jej traktowaniu, o którym mowa w art. 4 karty. W związku z czym przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w ramach rozporządzenia Dublin III może zostać przeprowadzone jedynie w warunkach wykluczających, że przekazanie to spowoduje rzeczywiste i udowodnione ryzyko poddania zainteresowanej osoby po udzieleniu jej ochrony międzynarodowej nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty.

4. Trzecia część trzeciego pytania prejudycjalnego

112. W trzeciej części pytania trzeciego sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, jakie są kryteria prawa unijnego, na podstawie których należy oceniać warunki życia w państwie członkowskim osoby, której prawo do ochrony międzynarodowej zostało tam uznane.

51 Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 dyrektywy 2013/32 „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku”. Według tego samego przepisu *sześciomiesięczny okres rozpoczyna się w momencie, gdy ustalono państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku* zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, a wnioskodawca znajduje się na terytorium tego państwa członkowskiego i zajął się nim właściwy organ.

52 Zobacz art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III.

53 Zobacz pkt 126 wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712).

113. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że dyrektywa 2011/95 „w odniesieniu do warunków życia beneficjentów ochrony zapewnia co do zasady tylko traktowanie narodowe [z wyjątkiem art. 32 dyrektywy 2011/95 dotyczącego dostępu do zakwaterowania, który wymaga jedynie równego traktowania względem obywateli innych państw trzecich] oraz że w prawie Unii nie wskazano żadnego konkretnego (minimalnego) standardu w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Traktowanie narodowe może jednak okazać się niewystarczające, nawet jeśli minimalne standardy dla własnych obywateli nie naruszają jeszcze godności ludzkiej. Unia powinna bowiem stale mieć na względzie, że osoby, o których tu mowa, są na ogół narażone na krzywdy i odcięte od swej ojczyzny, a w każdym razie borykają się z szeregiem przeszkód i – pozostawione samym sobie – z trudem będą w stanie skutecznie egzekwować uprawnienia, jakie teoretycznie gwarantuje im system prawny państwa przyjmującego, lub w ogóle nie będą w stanie ich egzekwować. Wobec tego muszą one najpierw faktycznie uzyskać położenie identyczne lub porównywalne z tym, w jakim powinni znajdować się obywatele tego państwa, którzy egzekwują lub mogą egzekwować swe uprawnienia. Dopiero w takim kontekście społecznym zasada traktowania krajowego staje się usprawiedliwiona i realistyczna. Dlatego art. 34 dyrektywy 2011/95 słusznie wymaga od państw członkowskich, aby zapewniały one rzeczywisty dostęp do programów integracyjnych, mających konkretną funkcję wyrównawczą, i to bez żadnych warunków czy ograniczeń”⁵⁴.

114. Ponadto sąd odsyłający zaznacza, że dysponuje między innymi szczegółowym sprawozdaniem z analizy przeprowadzonej przez szwajcarską organizację ds. pomocy dla uchodźców, zatytułowanym „Warunki przyjmowania uchodźców we Włoszech” z sierpnia 2016 r. (zob. s. 32 i nast.)⁵⁵ (zwanym dalej „sprawozdaniem szwajcarskiej organizacji ds. pomocy dla uchodźców”), „które zawiera konkretne elementy skłaniające do wniosku, że osoby korzystające z ochrony międzynarodowej są rzeczywiście narażone na zepchnięcie na margines społeczeństwa, bezdomność i niedostatek” w tym państwie członkowskim. „Szwajcarska organizacja ds. pomocy dla uchodźców wielokrotnie podkreśliła, że oczywiście niewystarczająco rozwinięty system socjalny w znacznej mierze należy tłumaczyć korzystaniem ze wsparcia udzielanego przez rodziny, a inaczej mówiąc, jedynie dzięki solidarności rodzinnej w społeczeństwie włoskim niedostatek nie jest zjawiskiem powszechnym. Tego rodzaju wsparcie nie jest jednak dostępne dla osób korzystających z międzynarodowej ochrony”.

a) Uwagi stron i uczestników

115. Abubucarr Jawo uważa, że „dla zainteresowanej osoby [nie ma] żadnego sensu w tym, że zostanie wydalona do kraju, w którym wprowadzicie warunki zapewniane osobom ubiegającym się o azyl są odpowiednie, ale warunki zapewniane osobom, które mają prawo do korzystania z ochrony, są za to przedmiotem krytyki. W takich okolicznościach pozytywne zakończenie procedury azylowej prowadziłyby wówczas w konsekwencji do pogorszenia sytuacji prawnej zainteresowanej osoby. To byłby absurd. [W]skazuje to również na to, iż nie może być prawdziwe twierdzenie, jakoby osoby ubiegające się o azyl nie ponosiły we Włoszech żadnego ryzyka, że zostaną poddane traktowaniu, którego zakazuje art. 4 karty”.

116. Rząd włoski uważa, że sąd odsyłający podaje w wątpliwość odpowiedni charakter państwowego systemu integracji społecznej, którego hipotetyczne luki same w sobie nie mają znaczenia dla celów stosowania art. 3 EKPC. Rząd ten jest zdania, że nie można mówić o nieludzkim lub poniżającym traktowaniu, jeżeli istnieje system ochrony socjalnej, w ramach którego państwo zapewnia beneficjentom ochrony międzynarodowej takie same prawa i gwarancje, jakie są oferowane jego własnym obywatelom, tylko z tego powodu, że środki integracji o charakterze kompensacyjnym

⁵⁴ Sąd odsyłający dodał, że „[k]onkretnie oznacza to również, że wspólny europejski system azylowy powinien co najmniej zapewniać program integracyjny odpowiednio szeroki i uwzględniający utrudnienia, z jakimi boryka się rozpatrywana grupa społeczna, w zakresie niezbędnym do zagwarantowania i zapewnienia w każdym wypadku rzeczywistego, a nie tylko teoretycznego, traktowania krajowego, co może uzasadniać stosowanie różnych wymogów w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. W kontekście prawa Unii standard ten stanowi minimalny wymóg w dziedzinie prawa azylowego i praw człowieka” (pkt 25 uwag sądu odsyłającego).

⁵⁵ Dostępne w Internecie pod następującym adresem: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf>.

wprowadzone ze względu na szczególne zagrożenia i słabości tych beneficjentów nie są takie same jak te przyjęte w innych krajach lub mają pewne wady. Według rządu włoskiego nieprawidłowości muszą uniemożliwiać beneficjentowi ochrony międzynarodowej (lub zagrażać uniemożliwieniem z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa), in concreto, wykonywanie przysługujących mu praw podstawowych w odniesieniu do korzystania z podstawowych świadczeń społecznych. Uważa on, że aby powstało poważne ryzyko nieludzkiego traktowania, nieprawidłowości muszą tworzyć takiego rodzaju konkretne bariery dla realizacji wspomnianych minimalnych podstawowych świadczeń społecznych, że istnieje wysoki stopień prawdopodobieństwa, iż beneficjent ochrony międzynarodowej popadnie w stan marginalizacji i ubóstwa.

117. Rząd włoski podnosi, że sprawozdanie organizacji pozarządowej (jedyne) wzięte pod uwagę przez sąd odsyłający⁵⁶ zostało podważone przez inny niezależny raport⁵⁷, a ponadto nie wydaje się, by zawierało informacje wystarczająco dokładne i odpowiednie, aby dowieść nieprawidłowości systemowych, które mogłyby stanowić podstawę dla odstępstwa od przepisów rozporządzenia Dublin III⁵⁸.

118. Rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że dyrektywa 2011/95 została skonstruowana w taki sposób, by beneficjenci ochrony międzynarodowej nie byli traktowani lepiej niż obywatele państwa członkowskiego, które przyznało im taką ochronę.

119. Rząd węgierski uważa, że władze krajowe muszą działać w poszanowaniu wzajemnego zaufania, jakim darzą się państwa członkowskie.

120. Rząd niderlandzki wyraża wątpliwość, czy warunki życia we Włoszech opisane przez sąd odsyłający mogą zostać zakwalifikowane jako traktowanie sprzeczne z art. 4 karty. Zdaniem tego rządu warunki te nie są porównywalne z sytuacją występującą w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), oraz wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

121. Komisja uważa, że art. 34 dyrektywy 2011/95 został sformułowany z dużą rezerwą. Zdaniem Komisji państwa członkowskie mają jedynie zapewnić dostęp do programów integracyjnych „uznanych przez nie za odpowiednie w celu uwzględnienia szczególnych potrzeb beneficjentów statusu uchodźcy lub osób objętych ochroną uzupełniającą” albo stworzyć wstępne warunki zapewniające osobom korzystającym z ochrony dostęp do pozapaństwowych programów integracyjnych. Uważa ona, że niedociągnięcia w przygotowaniu programów integracyjnych nie mogą być wystarczające dla potwierdzenia hipotezy wspomnianej we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a mianowicie, że beneficjenci ochrony, którzy jeszcze nie zdołali się zintegrować ze społeczeństwem, na przykład z powodu nieznamośności języka, mogą uważać się za pozostawionych samym sobie przez społeczeństwo i państwo okazujące obojętność na ich los tak ciężki, że uwłacza to godności człowieka.

122. Konfederacja Szwajcarska nie przedstawiła uwag do trzeciego pytania prejudycjalnego.

⁵⁶ Chodzi o sprawozdanie szwajcarskiej organizacji ds. pomocy dla uchodźców.

⁵⁷ Mianowicie raport innej organizacji pozarządowej AIDA [Asylum Information Database, Country report: Italy (luty 2017)] (zwany dalej „raportem AIDA”). Dostępny w Internecie pod następującym adresem: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

⁵⁸ Zdaniem rządu włoskiego „[w] raporcie AIDA nie stwierdzono żadnej krytycznej sytuacji, która mogłaby prowadzić do nieludzkiego i poniżającego traktowania, również w obrębie systemu integracji i pomocy po udzieleniu ochrony międzynarodowej (pkt 88 uwag rządu włoskiego).

b) Analiza

123. Zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania należy domniemywać, że traktowanie beneficjentów ochrony międzynarodowej w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie, w konwencji genewskiej, a także w EKPC⁵⁹. To domniemanie zgodności zostaje wzmocnione, jeśli państwo członkowskie transponuje *de iure*⁶⁰, a także *de facto* przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95 („zakres ochrony międzynarodowej”) przewidujące ochronę socjalną dla tych beneficjentów na poziomie równorzędnym lub wyższym niż poziom określony w konwencji genewskiej.

124. Jednakże, jak już wskazałem w pkt 80 niniejszej opinii, takie domniemanie zgodności (w szczególności z art. 4 karty) nie jest niewzruszalne.

125. Uważam, iż z pkt 253 i 254 wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), którego znaczenie w sytuacji podobnej do występującej w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu głównym zostało potwierdzone w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 88), wynika analogicznie, że państwo członkowskie naruszałoby art. 4 karty, gdyby beneficjenci ochrony międzynarodowej, całkowicie zależni od pomocy publicznej, napotykali obojętność władz tak daleko posuniętą, że doprowadzałaby ich do stanu deprywacji lub ubóstwa tak głębokiego, iż godziłoby to w ludzką godność.

126. Innymi słowy, aby uznać, że istnieją poważne i udowodnione powody pozwalające przypuszczać, iż beneficjenci ochrony międzynarodowej zetkną się z rzeczywistym niebezpieczeństwem poddania ich nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki życia w państwie członkowskim odpowiedzialnym zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, owi beneficjenci muszą znaleźć się *w sytuacji szczególnie trudnej*⁶¹, wynikającej z systemowych nieprawidłowości dotyczących beneficjentów w tym państwie członkowskim.

127. Ustalenie, czy taka sytuacja występuje w odpowiedzialnym państwie członkowskim, opiera się wyłącznie na ocenie konkretnych faktów i okoliczności. Sąd odsyłający musi wziąć pod uwagę wszystkie dowody przedstawione przez zainteresowanego na *wszystkie istotne okoliczności* związane z warunkami życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim, w tym również przepisy ustawowe i wykonawcze oraz sposób, w jaki te przepisy są faktycznie stosowane.

128. Ponadto sprawozdania i dokumenty sporządzone przez instytucje i agencje europejskie, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (zwanego dalej „Komisarzem”) oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), a także sprawozdania i dokumenty przygotowane przez organizacje pozarządowe⁶² również pozwalają sądowi odsyłającemu ocenić warunki życia osób korzystających z ochrony międzynarodowej, a zatem ocenić rzeczywiste ryzyko ponoszone przez zainteresowaną osobę w przypadku, gdyby została ona przekazana do odpowiedzialnego państwa członkowskiego⁶³.

59 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78–80).

60 Zgodnie z art. 288 TFUE państwo członkowskie jest bowiem związane w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty.

61 Zobacz wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 254).

62 Jak przywołane przez sąd odsyłający sprawozdanie szwajcarskiej organizacji ds. pomocy dla uchodźców oraz raport AIDA.

63 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, pkt 44); wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 255).

129. O ile dokumenty sporządzone przez Komisję, UNHCR oraz Komisarza mają szczególne znaczenie w ramach takiej oceny⁶⁴, o tyle w przypadku sprawozdań i dokumentów przygotowanych przez organizacje pozarządowe sąd odsyłający powinien ocenić znaczenie i wagę, jakie należy nadać zawartym tam informacjom i opiniom, w szczególności w zakresie metodologii zastosowanej przy ich opracowywaniu, jak również ocenić bezstronność tych organizacji.

130. To, że państwo członkowskie nie przestrzega obowiązków przewidzianych przez przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95, stanowi istotną okoliczność. Jednakże należy przypomnieć, że ponieważ naruszenie art. 4 karty związane z warunkami życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim wymaga, by znajdowali się *w sytuacji szczególnie trudnej*⁶⁵, naruszenie przepisów dyrektywy 2011/95 niekoniecznie musi być dowodem wystarczającym.

131. Na rozprawie kilka rządów (konkretnie niemiecki, belgijski i niderlandzki) kładło nacisk na pojęcie sytuacji szczególnie trudnej, aby nie zachęcać do „migracji wtórnej” i nie tworzyć „jednostronnego obciążenia” dla państw przyznających najkorzystniejsze świadczenia, zaznaczając przy tym, że różnice pomiędzy krajowymi systemami ochrony socjalnej nie stanowią naruszenia prawa Unii.

132. Rząd niderlandzki podkreślił, że nie należy odstępować od zasady wzajemnego zaufania, chyba że z bardzo ważnych powodów, natomiast sankcje za drobne naruszenia dyrektywy 2011/95 powinny być nakładane jedynie w wyniku odwołania do sądu krajowego lub skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wnoszonej do Trybunału przez Komisję.

c) Zastosowanie w niniejszej sprawie

133. Zaznaczam, iż sąd odsyłający bierze pod uwagę jedynie nieprawidłowości systemowe, a nie odosobnione przypadki.

134. Ponadto w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi nie ma żadnej informacji wskazującej, że A. Jawo znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji, która by indywidualizowała lub wyróżniała go spośród innych beneficjentów ochrony międzynarodowej we Włoszech⁶⁶ i klasyfikowała do osób szczególnie podatnych na zagrożenia w rozumieniu art. 20 ust. 3 dyrektywy 2011/95.

135. Według wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym A. Jawo jest pełnoletnim zdrowym kawalerem.

136. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, *de iure*, tj. z formalnego punktu widzenia, beneficjenci ochrony międzynarodowej we Włoszech mają w szczególności dostęp do zatrudnienia, kształcenia, opieki społecznej i opieki zdrowotnej na takich samych warunkach jak obywatele włoscy⁶⁷. W odniesieniu do dostępu do lokali mieszkalnych stosuje się rozróżnienie na własnych obywateli i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową.

⁶⁴ W tym względzie Trybunał wyraźnie nawiązuje do roli powierzonej UNHCR przez konwencję genewską, w świetle której powinno się dokonywać wykładni norm prawa Unii regulujących kwestie azylu (zob. wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, pkt 44).

⁶⁵ Zobacz wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 254).

⁶⁶ Jeśli chodzi o większą ochronę dla osób wymagających szczególnego traktowania, zob. art. 20 ust. 3 dyrektywy 2011/95, który przewiduje, że „[w]drażając przepisy [rozdziału VII dotyczącego zakresu ochrony międzynarodowej], państwa członkowskie uwzględniają specyficzną sytuację osób szczególnie podatnych na zagrożenia, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci, ofiary handlu ludźmi, osoby z zaburzeniami psychicznymi i ofiary tortur, gwałtu lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej”. Zwracam uwagę, iż w pkt 94 wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), ETPC orzekł, „że niewłaściwe traktowanie musi osiągnąć pewien minimalny poziom dotkliwości, aby art. 3 [EKPC] znalazł zastosowanie. Ocena wspomnianego minimum jest względna – zależy ono od wszystkich okoliczności sprawy, takich jak czas poddawania danemu traktowaniu i jego wpływ na stan fizyczny i psychiczny danej osoby oraz, w niektórych przypadkach, płeć, wiek i stan zdrowia ofiary”.

⁶⁷ Według Komisji „[t]rzeba koniecznie podkreślić, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej informacji wskazującej, że we Włoszech uchodźcom lub beneficjentom ochrony uzupełniającej odmawia się w sposób dyskryminujący ogólnodostępnych świadczeń socjalnych” (pkt 43 uwag Komisji).

137. Wprawdzie uważam, że rozróżnienie to jest godne ubolewania w wymiarze ludzkim, należy jednak zaznaczyć, iż co do zasady jest ono zgodne z prawem Unii i prawem międzynarodowym publicznym. W istocie, w przeciwieństwie do przepisów dotyczących zatrudnienia⁶⁸, kształcenia⁶⁹, opieki społecznej⁷⁰ oraz opieki zdrowotnej⁷¹, które wymagają takiego samego traktowania jak w przypadku obywateli państwa członkowskiego⁷², to rozróżnienie na obywateli państwa członkowskiego i beneficjentów ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do lokali mieszkalnych jest wyraźnie przewidziane w art. 32 dyrektywy 2011/95 oraz w art. 21 konwencji genewskiej.

138. Ponadto zwracam w tym względzie uwagę, iż w pkt 249 wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609) ETPC orzekł, że „art. 3 [EKPC] nie można interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on wysokie umawiające się strony do zapewnienia prawa do mieszkania osobom podlegającym ich jurysdykcji [...]. Na podstawie art. 3 [EKPC] nie można również wywieść ogólnego obowiązku zapewnienia uchodźcom pomocy finansowej, aby mogli utrzymać określony poziom życia”⁷³.

139. Należy jednak podkreślić, że o ile państwa członkowskie co do zasady nie są zobowiązane do zapewnienia traktowania narodowego beneficjentom ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do lokali mieszkalnych, o tyle muszą im zagwarantować w szczególności dostęp do zatrudnienia, kształcenia, opieki społecznej i opieki zdrowotnej na takich samych warunkach jak dla obywateli danego państwa, zapewniając w ten sposób, że rezultaty przewidziane przez dyrektywę 2011/95 zostaną rzeczywiście osiągnięte. Istnieje możliwość, że w odpowiedzialnym państwie członkowskim jedynym sposobem osiągnięcia tych rezultatów będzie traktowanie narodowe w zakresie dostępu do lokali mieszkalnych dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Taki wniosek może być efektem wyłącznie szczegółowej analizy popartej uzasadnieniem. W tym względzie pragnę wskazać, iż na rozprawie w dniu 8 maja 2018 r. rząd włoski stwierdził, że we Włoszech beneficjenci ochrony międzynarodowej mają prawo do traktowania narodowego.

140. Trzeba jeszcze zaznaczyć, iż sąd odsyłający, opierając się na sprawozdaniu szwajcarskiej organizacji ds. pomocy dla uchodźców, wyraził wątpliwości co do przestrzegania przez Republikę Włoską zobowiązań wynikających z art. 34 dyrektywy 2011/95 w sprawie dostępu do ułatwień integracyjnych. W tym względzie sąd odsyłający wskazał na trudności językowe napotymane przez beneficjentów ochrony międzynarodowej, które utrudniały skuteczny dostęp do opieki społecznej na równych zasadach z obywatelami państwa członkowskiego.

141. Prawdą jest, iż brak programów integracji mających uwzględnić szczególne potrzeby beneficjentów ochrony międzynarodowej⁷⁴ i ich problemy, zwłaszcza językowe, stanowiłby istotną okoliczność, gdyby została ona ustalona przez sąd odsyłający.

68 Zobacz art. 26 dyrektywy 2011/95. Zobacz także art. 17–19 konwencji genewskiej.

69 Zobacz art. 27 dyrektywy 2011/95 i art. 22 konwencji genewskiej.

70 Zobacz art. 29 dyrektywy 2011/95. Zgodnie z art. 29 ust. 2 dyrektywy 2011/95 „[w] drodze odstępstwa od zasady ogólnej określonej w ust. 1 państwa członkowskie mogą ograniczyć pomoc socjalną przyznawaną osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej do podstawowych świadczeń, które w takim przypadku są przyznawane na takim samym poziomie i na podstawie takich samych kryteriów kwalifikujących, co własnym obywatelom”. Zobacz także art. 23 i 24 konwencji genewskiej.

71 Zobacz art. 30 dyrektywy 2011/95. Zobacz także art. 24 konwencji genewskiej.

72 Motyw 41 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[a]by beneficjenci ochrony międzynarodowej mogli skuteczniej korzystać z praw i świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie, konieczne jest uwzględnienie ich specyficznych potrzeb i szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą sprostać. *Takie uwzględnienie zasadniczo nie powinno prowadzić do traktowania korzystniejszego niż przewidziane dla własnych obywateli, bez uszczerbku dla możliwości wprowadzenia lub utrzymania przez państwa członkowskie bardziej korzystnych norm*”. Wyróżnienie moje.

73 Trzeba natomiast przypomnieć, że zgodnie z tym samym wyrokiem w sytuacji skrajnej deprivacji materialnej może powstać problem w związku z art. 3 EKPC, a w konsekwencji z art. 4 karty.

74 Do sądu odsyłającego należy zbadanie prawdziwości tego twierdzenia.

142. W istocie, jak wynika jasno z pkt 261 wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), fakt, iż beneficjenci ochrony międzynarodowej mają trudności spowodowane *nieznajomością języka oraz brakiem jakiegokolwiek sieci wsparcia społecznego*, zalicza się do okoliczności faktycznych istotnych przy ocenie istnienia traktowania sprzecznego z art. 3 EKPC (a w konsekwencji z art. 4 karty).

143. Z powyższych rozważań wynika, że ze względu na zasadę wzajemnego zaufania należy domniemywać, iż traktowanie beneficjentów ochrony międzynarodowej w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie, w konwencji genewskiej, a także w EKPC. To domniemanie zgodności zostaje wzmocnione, gdy państwo członkowskie transponuje de iure i de facto przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95, zatytułowanego „Zakres ochrony międzynarodowej”, który przewiduje ochronę socjalną dla rzeczonych beneficjentów na poziomie równorzędnym, a nawet wyższym niż poziom określony w konwencji genewskiej. Jednakże to domniemanie zgodności, w szczególności z art. 4 karty, nie jest niewzruszalne. Aby uznać, że istnieją poważne i udowodnione powody pozwalające przypuszczać, że beneficjenci ochrony międzynarodowej zetkną się z rzeczywistym niebezpieczeństwem poddania ich nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki życia w państwie członkowskim odpowiedzialnym zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, wspomniani beneficjenci muszą znaleźć się w *sytuacji szczególnie trudnej*, która wynika z systemowych nieprawidłowości dotyczących beneficjentów w tym państwie członkowskim.

144. Ustalenie, czy taka sytuacja występuje w odpowiedzialnym państwie członkowskim, może opierać się tylko na ocenie konkretnych faktów i okoliczności. Sąd odsyłający musi wziąć pod uwagę wszystkie dowody przedstawione przez zainteresowanego na *wszystkie istotne okoliczności* związane z warunkami życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim, w tym również przepisy ustawowe i wykonawcze oraz sposób, w jaki te przepisy są faktycznie stosowane. Uważam, że tylko jeden raport organizacji pozarządowej na temat warunków życia w odpowiedzialnym państwie członkowskim może nie być wystarczającym dowodem. W takim przypadku sąd odsyłający powinien oprzeć się na innych dowodach, a w razie potrzeby powołać biegłego.

145. Oczywiście tylko polityka z prawdziwego zdarzenia w zakresie ochrony międzynarodowej w Unii, z własnym budżetem, która zagwarantowałaby beneficjentom tej ochrony minimalny i jednolity poziom warunków życia, pozwoliłaby na ograniczenie, a nawet wyeliminowanie spraw takich jak ta rozpoznawana w postępowaniu głównym, zapewniając, że zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi wyrażona w art. 80 TFUE zostanie urzeczywistniona nie tylko dla dobra państw członkowskich, lecz przede wszystkim dla dobra ludzi, o których tu mowa. Jednakże do czasu jej powstania (na co najprawdopodobniej jeszcze długo poczekamy!) to do państw członkowskich, w tym do sądów krajowych, należy zapewnienie pełnej skuteczności obowiązujących obecnie norm, jak wyjaśniono powyżej.

VI. Wnioski

146. Mając na uwadze całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny Badenii-Wirtembergii, Niemcy) w następujący sposób:

- 1) Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia 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, a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien służyć

skuteczny i szybki środek zaskarżenia umożliwiający jej powoływanie się na upływ terminu sześciomiesięcznego określonego w art. 29 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia, który to upływ nastąpił po wydaniu decyzji o przekazaniu, w oparciu o argument, w stosownym przypadku, że ucieczka nie miała miejsca, a w związku z tym termin ten nie mógł zostać przedłużony.

- 2) Artykuł 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 należy interpretować w ten sposób, że o ile osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową została poinformowana o ograniczeniach prawa do swobodnego przemieszczania się i swoich obowiązkach w zakresie zgłaszania się do właściwych organów krajowych zgodnie z krajowymi przepisami transponującymi art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz art. 13 ust. 2 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, okoliczność, iż osoba ta od dłuższego czasu nie przebywała w przydzielonym jej lokalu mieszkalnym, tak że organy te nie miały wiedzy na temat miejsca jej pobytu, wobec czego nie były w stanie dokonać planowanego przekazania, wystarcza, aby przedłużyć termin przekazania do osiemnastu miesięcy.
- 3) Artykuł 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 oraz art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 343/2003, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli zostanie ustalone, że zainteresowana osoba uciekła, termin sześciomiesięczny przewidziany w art. 29 rozporządzenia nr 604/2013 może zostać przedłużony jednostronnie przez wnioskujące państwo członkowskie do maksymalnie osiemnastu miesięcy, pod warunkiem że niezwłocznie poinformuje ono drugie państwo członkowskie o odroczeniu przekazania, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 9 rozporządzenia nr 1560/2003. Na podstawie art. 9 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia wnioskujące państwo członkowskie musi to uczynić przed upływem terminu sześciomiesięcznego określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 604/2013. Zainteresowana osoba musi być w trakcie ucieczki w dniu próby przekazania, a także w dniu, w którym wnioskujące państwo członkowskie poinformuje o tym odpowiedzialne państwo członkowskie.
- 4) Artykuł 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 604/2013 oraz art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1560/2003 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż przed upływem terminu sześciomiesięcznego wnioskujące państwo członkowskie poinformuje odpowiedzialne państwo członkowskie, że zainteresowana osoba uciekła, i jednocześnie wskaże konkretny termin, nie dłuższy niż osiemnaście miesięcy, przed upływem którego zostanie przeprowadzone przekazanie, wystarczy do spowodowania przedłużenia terminu przekazania.
- 5) Kwestia, czy przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 604/2013 jest niedozwolone w przypadku, gdy ta osoba w razie przyznania jej w tym państwie ochrony międzynarodowej byłaby tam narażona – ze względu na warunki życia, jakich można się spodziewać – na rzeczywiste i udowodnione ryzyko poddania jej traktowaniu, o którym mowa w art. 4 karty praw podstawowych, wchodzi w zakres stosowania prawa Unii.
- 6) Przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 604/2013 jest niedozwolone, jeżeli osoba ta w razie przyznania jej w tym państwie ochrony międzynarodowej byłaby tam narażona – ze względu na warunki życia, jakich można się spodziewać – na poważne ryzyko poddania jej traktowaniu, o którym mowa w art. 4 karty praw podstawowych. W związku z czym przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w ramach rozporządzenia nr 604/2013 może zostać przeprowadzone jedynie w warunkach wykluczających, że przekazanie to spowoduje

rzeczywiste i udowodnione ryzyko poddania zainteresowanej osoby po udzieleniu jej ochrony międzynarodowej nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty praw podstawowych.

- 7) Ze względu na zasadę wzajemnego zaufania należy domniemywać, iż traktowanie beneficjentów ochrony międzynarodowej w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie praw podstawowych, w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r., uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r., a także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. To domniemanie zgodności zostaje wzmocnione, gdy państwo członkowskie transponuje de iure i de facto przepisy rozdziału VII dyrektywy 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, zatytułowanego „Zakres ochrony międzynarodowej”, który przewiduje ochronę socjalną dla rzeczonych beneficjentów na poziomie równorzędnym, a nawet wyższym niż poziom określony w konwencji genewskiej. Jednakże to domniemanie zgodności, w szczególności z art. 4 karty praw podstawowych, nie jest niewzruszalne. Aby uznać, że istnieją poważne i udowodnione powody pozwalające przypuszczać, iż beneficjenci ochrony międzynarodowej zetkną się z rzeczywistym niebezpieczeństwem poddania ich nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki życia w państwie członkowskim odpowiedzialnym zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013, muszą oni znaleźć się w *sytuacji szczególnie trudnej*, która wynika z systemowych nieprawidłowości dotyczących beneficjentów w tym państwie członkowskim.
- 8) Ustalenie, czy taka sytuacja występuje w odpowiedzialnym państwie członkowskim, opiera się wyłącznie na ocenie konkretnych faktów i okoliczności. Sąd odsyłający musi wziąć pod uwagę wszystkie dowody przedstawione przez zainteresowanego na *wszystkie istotne okoliczności* związane z warunkami życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim, w tym również przepisy ustawowe i wykonawcze oraz sposób, w jaki te przepisy są faktycznie stosowane. Istnienie tylko jednego raportu organizacji pozarządowej na temat warunków życia w odpowiedzialnym państwie członkowskim może nie być wystarczającym dowodem. W takim przypadku sąd odsyłający powinien oprzeć się na innych dowodach, a w razie potrzeby powołać biegłego.