



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 25 stycznia 2024 r.¹

Sprawa C-753/22

QY

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólna polityka w dziedzinie azylu – Decyzja o nadaniu statusu uchodźcy wydana przez państwo członkowskie – Ryzyko poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w tym państwie członkowskim – Konsekwencje dla nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w innym państwie członkowskim – Badanie nowego wniosku przez to inne państwo członkowskie – Określenie ewentualnego wiążącego skutku eksterytorialnego decyzji o nadaniu statusu uchodźcy – Wzajemne uznawanie – Wymiana informacji

I. Wprowadzenie

1. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach postępowania między QY, obywatelką syryjską, której nadano status uchodźcy w Grecji, a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalnym urzędem ds. migracji i uchodźców, Niemcy; zwanym dalej „urzędem federalnym”), które to postępowanie dotyczyło decyzji urzędu federalnego w sprawie odmowy uwzględnienia wniosku QY o uznanie tego statusu.

2. W niniejszej sprawie Niemcy, a więc państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o nadanie statusu uchodźcy (zwane dalej „drugim państwem członkowskim”), nie mogą odesłać QY do Grecji, państwa członkowskiego, które jako pierwsze nadało jej taki status (zwanej dalej „pierwszym państwem członkowskim”), ponieważ ze względu na warunki życia uchodźców w tym państwie członkowskim naraziłoby ją to na poważne ryzyko poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)².

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 101) i postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, EU:C:2019:964, pkt 43).

3. W tym kontekście sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo pierwotne Unii i odpowiednie przepisy trzech aktów prawa wtórnego przyjętych w dziedzinie unijnego prawa uchodźczego, a mianowicie rozporządzenia Dublin III³, dyrektywy w sprawie procedur⁴ oraz dyrektywy w sprawie kwalifikowania⁵, należy interpretować w ten sposób, że drugie państwo członkowskie jest zobowiązane do uznania statusu uchodźcy nadanego przez pierwsze członkowskie bez dalszej oceny materialnych przesłanek, które muszą być spełnione, aby dana osoba kwalifikowała się do uzyskania statusu uchodźcy.

4. Niniejsza sprawa dotyczy kwestii tego, czy możliwe jest wzajemne uznawanie decyzji o nadaniu statusu uchodźcy między państwami członkowskimi, a jeżeli tak – czy takie uznanie wiąże nadal w sytuacji, gdy nie można już stosować zasady wzajemnego zaufania. Podobne pytania są obecnie przedmiotem trzech innych spraw zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości⁶.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Artykuł 78 ust. 1 i 2 TFUE stanowi:

„1. Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 r. [7] [zwaną dalej „konwencją genewską”] [...].

2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego [zwanego dalej „WESA”] obejmującego:

a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;

[...]”.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31) (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60, zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur”).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9, zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”).

⁶ Zobacz sprawy El Baheer (C-288/23), Cassen (C-551/23) oraz opinia rzecznika generalnego Richarda de la Toura w sprawie Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji) (C-352/22, EU:C:2023:794), a dodatkowy opis znajduje się w przypisie 33 tej opinii.

⁷ *Zbiór traktatów ONZ*, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954); konwencja weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.

1. Rozporządzenie Dublin III

6. Artykuł 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III stanowi:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które spełnia kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne.

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

Jeżeli przekazanie wnioskodawcy do państwa członkowskiego pierwotnie wyznaczonego jako państwo odpowiedzialne jest niemożliwe, gdyż istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim występują wady systemowe, powodujące pojawienie się ryzyka 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”.

7. Artykuł 34 tego rozporządzenia przewiduje zasady dotyczące wymiany informacji.

2. Dyrektywa w sprawie procedur

8. Artykuł 33 dyrektywy w sprawie procedur azylowych, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne”, stanowi w ust. 1 i ust. 2 lit. a):

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

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

a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej”.

3. Dyrektywa w sprawie kwalifikowania

9. Artykuł 4 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy w sprawie kwalifikowania dotyczy oceny faktów i okoliczności związanych z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej.

10. Dla niniejszej sprawy istotne znaczenie mają również art. 11, 12, 13 i 14 tej dyrektywy.

B. Prawo niemieckie

11. Paragraf 60 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawy o pobycie, działalności zawodowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AufenthG”) stanowi, że zgodnie z konwencją genewską „cudzoziemiec nie może zostać wydalony do państwa, w którym jego życie lub wolność są zagrożone ze względu na jego rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

12. Jak wskazuje sąd odsyłający, w świetle § 60 ust. 1 zdanie drugie AufenthG, jeżeli danej osobie przyznano status uchodźcy poza terytorium federalnym w odniesieniu do danego państwa, przyznanie tego statusu wyklucza także wydalenie tej osoby przez niemieckie organy do tego państwa. Przyjmując tę zasadę, niemiecki prawodawca nadał bezwzględny skutek uznaniu tego statusu, ograniczony do odmowy wydalenia zainteresowanej osoby, ale nie stworzył żadnego nowego prawa dotyczącego uznania statusu uchodźcy.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

13. QY, obywatelka syryjska, uzyskała status uchodźcy w Grecji w 2018 r. W dacie nieokreślonej przez sąd odsyłający QY złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech.

14. Niemiecki sąd administracyjny orzekł w swoim wyroku, że ze względu na warunki przyjmowania uchodźców w Grecji QY grozi poważne ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, wskutek czego nie może ona zostać odesłana do tego państwa członkowskiego.

15. Decyzją z dnia 1 października 2019 r. urząd federalny udzielił QY ochrony uzupełniającej i oddalił jej wniosek o nadanie statusu uchodźcy.

16. Verwaltungsgericht (sąd administracyjny, Niemcy) oddalił skargę wniesioną przez QY, wskazując, że jej zarzut podniesiony w skardze nie może opierać się wyłącznie na fakcie, iż uzyskała ona status uchodźcy w Grecji. Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) uznał, że wniosek jest bezzasadny, ponieważ nie grozi jej przesładowanie w Syrii.

17. Następnie QY wniosła skargę rewizyjną do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), będącego sądem odsyłającym. Uważa ona, że urząd federalny jest związany statusem uchodźcy nadanym jej wcześniej przez Grecję.

18. Sąd odsyłający zauważa, że żaden przepis prawa niemieckiego nie przyznaje QY prawa, aby uznano jej status uchodźcy nadany przez inne państwo członkowskie. Zauważa też, że wniosek QY nie może zostać uznany przez organy niemieckie za niedopuszczalny, ponieważ mimo że

nadano jej status uchodźcy w Grecji, to jeżeli zostanie odesłana do tego państwa członkowskiego, będzie groziło jej tam poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty. Sąd odsyłający podkreśla, że konieczne jest określenie konsekwencji prawnych braku możliwości skorzystania z tego rozwiązania ze względu na ryzyko naruszenia tego postanowienia.

19. Sąd odsyłający uważa za konieczne ustalenie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu przez urząd federalny nowego badania wniosku niezwiązanego wcześniejszą decyzją innego państwa członkowskiego o nadaniu statusu uchodźcy i czy może tamta decyzja wywołuje obowiązkowy skutek eksterytorialny. Sąd odsyłający wyraził pogląd, że pierwotne ani wtórne prawo Unii nie wskazują, aby nadanie statusu uchodźcy w jednym państwie członkowskim stało na przeszkodzie dokonaniu przez właściwe organy drugiego państwa członkowskiego oceny merytorycznej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podsumowując, sąd odsyłający jest zdania, że zgodnie z prawem Unii nie istnieje żaden wyraźny przepis ustanawiający zasadę wzajemnego uznawania decyzji o nadaniu tego statusu.

20. Sąd odsyłający zauważa jednak, że Trybunał nie rozstrzygnął jeszcze kwestii, czy wiążące skutki można wywodzić z art. 3 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej ma być rozpatrywany co do istoty przez jedno państwo członkowskie. Sąd odsyłający sugeruje ponadto, że art. 4 ust. 1 zdanie drugie i art. 13 dyrektywy w sprawie kwalifikowania można by interpretować w ten sam sposób. Co więcej, możliwość przewidzianą w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur, pozwalającą drugiemu państwu członkowskiemu uznać wniosek za niedopuszczalny na tej podstawie, że pierwsze państwo członkowskie nadało już status uchodźcy, można rozumieć jako wyraz zasady, w myśl której oceny merytorycznej wniosku o udzielenie azylu dokonuje się tylko raz.

21. Sąd odsyłający zauważa również, że niniejsza sprawa różni się od zawieszanej przed Trybunałem Sprawiedliwości sprawy C-352/22 Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji), która dotyczy wniosku o ekstradycję pochodzącego z państwa trzeciego, z którego dana osoba uciekła. W niniejszej sprawie urząd federalny udzielił QY ochrony uzupełniającej i z tego względu nie może ona zostać wydalona.

22. Wreszcie sąd odsyłający dąży do ustalenia, jak należy rozumieć pkt 42 postanowienia wydanego w sprawie Hamed i Oma.⁸ Z jednej strony wzmianka o „nowej” procedurze azylowej mogłaby przemawiać na korzyść nowej oceny wniosku. Z drugiej strony sformułowanie „prawa związane ze statusem uchodźcy” może sugerować uznanie statusu nadanego już przez inne państwo członkowskie.

23. W świetle powyższych rozważań Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w przypadku, w którym państwo członkowskie nie może skorzystać z przyznanego mu w art. 33 ust. 2 lit. a) [dyrektywy w sprawie procedur] uprawnienia do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny z uwagi na nadanie statusu uchodźcy w innym państwie członkowskim, gdyż warunki życia w owym państwie członkowskim naraziłyby wnioskodawcę na poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, art. 3 ust. 1 zdanie drugie [rozporządzenia Dublin III], art. 4 ust. 1 zdanie drugie i art. 13 [dyrektywy w sprawie kwalifikowania] oraz art. 10 ust. 2 i 3 oraz art. 33 ust. 1 i art. 33 ust. 2 lit. a)

⁸ Postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r. (C-540/17 i C-541/17, EU:C:2019:964).

[dyrektywy w sprawie procedur] należy interpretować w ten sposób, że dokonane już nadanie statusu uchodźcy uniemożliwia temu państwu członkowskiemu przeprowadzenie swobodnej oceny złożonego w tym państwie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i zobowiązuje go do nadania wnioskodawcy statusu uchodźcy bez oceny materialnych przesłanek dla tej ochrony?”.

24. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez QY, rządy belgijski, czeski, niemiecki, irlandzki, grecki, francuski, włoski, luksemburski, niderlandzki i austriacki oraz Komisję Europejską. Uczestnicy ci, poza rządami belgijskim, czeskim i austriackim, przedstawili również ustnie argumenty na rozprawie, która odbyła się w dniu 26 września 2023 r.

IV. Ocena

25. Specyfika sytuacji leżącej u podstaw wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie wynika z faktu, że zainteresowana osoba nie może zostać odesłana do pierwszego państwa członkowskiego, a mianowicie Grecji. Pytanie prejudycjalne opiera się na założeniu, że system azylowy pierwszego państwa członkowskiego, a w szczególności warunki przyjmowania uchodźców, nie mogą być już gwarancją poziomu ochrony praw podstawowych wymaganego w świetle prawa Unii, a w szczególności art. 4 karty (sekcja A).

26. W tym kontekście przedstawione Trybunałowi pytanie prejudycjalne dotyczy co do istoty tego, czy istnieje w prawie Unii zasada wzajemnego uznawania, z której wynika wymóg uznania i wykonania przez drugie państwo członkowskie statusu uchodźcy uprzednio nadanego zainteresowanej osobie przez pierwsze państwo członkowskie. Moim zdaniem pytanie to można podzielić na dwie części. Po pierwsze, należy ustalić, czy taka zasada wzajemnego uznawania istnieje w dziedzinie polityki azylowej Unii (sekcja B). Po drugie, jeżeli odpowiedź na to pytanie jest przecząca, należy również określić sposób prowadzenia późniejszych procedur administracyjnych w odniesieniu do nowych wniosków złożonych w drugim państwie członkowskim (sekcja C)⁹.

A. Uwagi wstępne dotyczące wyjątkowych okoliczności wynikających z utraty wzajemnego zaufania

27. Zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi jest zasadą zakorzenioną w fundamentalnym założeniu, iż każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE¹⁰. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania, że wartości te będą uznawane i że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane, oraz że ich krajowe porządki prawne mogą zapewnić równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych w karcie, a w szczególności w jej art. 1 i 4, które ustanawiają jedną z podstawowych wartości Unii i jej państw członkowskich¹¹. W związku z tym w kontekście WESA należy *założyć*, że traktowanie

⁹ Drugie z zagadnień jest konsekwencją pytania prejudycjalnego, a Trybunał zwrócił się do uczestników na rozprawie o przedstawienie uwag w tej kwestii.

¹⁰ Zobacz podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 168).

¹¹ Wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 83).

osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami karty, konwencji genewskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹².

28. Niezależnie od tego domniemania zgodności Trybunał orzekł również, iż nie można wykluczyć, że w praktyce wystąpią poważne trudności w funkcjonowaniu WESA 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 podstawowymi¹³. Z tego względu w *wyjatkowych okolicznościach*¹⁴ stosowanie zasady wzajemnego zaufania staje się niezgodne z obowiązkiem dokonywania wykładni i stosowania rozporządzenia Dublin III w sposób zgodny z prawami podstawowymi¹⁵.

29. W niniejszej sprawie założenie, na którym opiera się wzajemne zaufanie do WESA, w myśl którego każde z tych państw jest zobowiązane do postrzegania wszystkich pozostałych państw członkowskich jako działających w zgodzie z prawami podstawowymi uznanymi w prawie Unii, nie obowiązuje już w stosunku do tego pierwszego państwa członkowskiego. Pytanie do Trybunału zadano w kontekście „wyjatkowych okoliczności” w rozumieniu odpowiedniego orzecznictwa i opiera się ono na obejmującym dwa różne aspekty założeniu, że wspomnianego domniemania nie można stosować, ponieważ – po pierwsze – doszło do naruszenia wzajemnego zaufania, jako że skarżąca byłaby narażona na poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty w państwie członkowskim, które przyznało jej status uchodźcy. Z tego względu, co stanowi drugi aspekt, niemiecki organ rozstrzygający nie może odrzucić jej wniosku jako niedopuszczalnego w świetle art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur.

1. Naruszenie wzajemnego zaufania i wykładnia art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III

a) Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III i zasada główna

30. System wprowadzony rozporządzeniem Dublin III ma na celu ustanowienie kryteriów i mechanizmów określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca. System ten opiera się na zasadzie określonej w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, w myśl której do rozpatrzenia potrzeby udzielenia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej właściwe jest jedno państwo członkowskie.

31. Aby osiągnąć ten cel, w rozdziale III rozporządzenia Dublin III określono hierarchię obiektywnych i uczciwych kryteriów zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób¹⁶. Kryteria te, określone w art. 8–15 tego samego rozporządzenia, mają na celu zapewnienie jasnej i sprawnej metody umożliwiającej szybkie ustalenie odpowiedzialnego

¹² Ibidem, pkt 85; konwencja ta została podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zwana dalej „EKPC”.

¹³ Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 81, zwany dalej „wyrokiem N.S. i in.”).

¹⁴ Sformułowanie „wyjątkowe okoliczności” podkreślono w opinii 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., (EU:C:2014:2454, pkt 191), a także w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 84), w którym Trybunał stwierdził, że zasada wzajemnego zaufania wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z państw uznawało – z zastrzeżeniem *wyjatkowych okoliczności* – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie.

¹⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Zobacz motyw 5 rozporządzenia Dublin III.

państwa członkowskiego, tak aby zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, przy czym metoda ta nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. W zastosowaniu tych kryteriów organy greckie skorzystały ze swoich kompetencji, by wydać decyzję o nadaniu QY statusu uchodźcy.

b) Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III

32. W wyroku *N.S. i in.* Trybunał uznał, że nie można wykluczyć, że w praktyce wystąpią poważne trudności w funkcjonowaniu wspomnianego systemu 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 podstawowymi¹⁷. Trybunał odstąpił od automatycznego wykonania rozporządzenia Dublin II¹⁸, będącego poprzednikiem rozporządzenia Dublin III, „w celu umożliwienia Unii i jej państwom członkowskim przestrzegania ich obowiązków dotyczących ochrony praw podstawowych osób ubiegających się o azyl”¹⁹. Trybunał uznał, że państwa członkowskie nie mogą przekazać osoby ubiegającej się o azyl odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu w rozumieniu rozporządzenia Dublin II, gdy są świadome, iż systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim stanowią poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że wnioskodawca zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty.

33. Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III stanowi kodyfikację scenariusza przewidzianego w wyroku w sprawie *N.S. i in.*, a więc scenariusza dotyczącego wyjątkowych okoliczności, wprowadzając podwójne kryterium – systemowe wady w procedurze azylowej oraz w warunkach przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim – umożliwiające odmowę przekazania wnioskodawcy do państwa członkowskiego, które wydało decyzję²⁰.

34. W niniejszej sprawie pytanie prejudycjalne dotyczy takiego scenariusza. W związku z tym nie ma zastosowania domniemanie równoważności krajowych systemów azylowych – na którym opierają się przepisy rozporządzenia Dublin III. Oznacza to, że niemieckie organy nie mogą odesłać zainteresowanej osoby do Grecji, ponieważ uważają, że występują tam systemowe nieprawidłowości w zakresie warunków przyjmowania uchodźców. W razie ziszczenia się tego scenariusza wskutek rzeczywistego ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, organy krajowe państwa członkowskiego, w którym przebywa osoba ubiegająca się o azyl, muszą ustalić, które państwo członkowskie staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie jej wniosku.

¹⁷ Wyrok w sprawie *N.S. i in.*, pkt 81.

¹⁸ 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).

¹⁹ Wyrok w sprawie *N.S. i in.*, pkt 94.

²⁰ Pragnę dodać, że w swoim przełomowym wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., *C.K. i in.*, (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) Trybunał doprecyzował dodatkowo wymóg dotyczący systemowych nieprawidłowości, przyjmując, że w okolicznościach, w których 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 art. 4 karty. W rezultacie takie ryzyko może istnieć niezależnie od jakości przyjmowania i opieki dostępnej w państwie członkowskim odpowiedzialnym za ocenę wniosku.

c) Właściwe państwo członkowskie w sytuacji zastosowania art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III

35. Na wstępie warto przypomnieć, że art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III określa następującą zasadę kompetencyjną: państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego ma dalej prowadzić ocenę kryteriów określonych w rozdziale III w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne. Jeżeli ocena ta nie doprowadzi do wyznaczenia innego odpowiedzialnego państwa członkowskiego, z akapitu trzeciego art. 3 ust. 2 wynika, że „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”.

36. W niniejszej sprawie sąd odsyłający nie wskazał, czy organy niemieckie przeprowadziły ocenę wymaganą w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, a jeżeli tak, w jaki sposób. Oczywiście jest jednak, że organy te uważają się za właściwe na podstawie art. 3 ust. 2 akapit trzeci²¹. Z tego względu dla celów niniejszej opinii należy wyjść z założenia, że właściwość organów niemieckich wynika z tego ostatniego przepisu.

2. Niedopuszczalność na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur

37. Zgodnie z art. 33 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur państwa członkowskie nie są zobowiązane do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą w sprawie kwalifikowania, jeżeli wnioski są niedopuszczalne w świetle tego artykułu. W art. 33 ust. 2 dyrektywy proceduralnej wyliczono w sposób wyczerpujący przypadki, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny²². W szczególności art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur stanowi, że jeżeli inne państwo członkowskie udzieliło już wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, jego wniosek można odrzucić jako niedopuszczalny. Ten wyjątek od ogólnej dopuszczalności można wyjaśnić znaczeniem zasady wzajemnego zaufania²³. Artykuł 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur stanowi konkretny wyraz zasady wzajemnego zaufania w kontekście WESA²⁴.

38. Niemniej jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym tej zasady²⁵ organy państwa członkowskiego nie mogą stosować art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur, jeżeli na podstawie obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych

²¹ W każdym razie, jeżeli właściwość organów niemieckich nie wynika z art. 3 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III, organy te mogłyby mimo wszystko wywodzić swoją właściwość z art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia. Nie widzę powodu, dla którego „klauzula dyskrecjonalna” zawarta tym ostatnim przepisie nie mogłaby mieć zastosowania w scenariuszu znanym z wyroku wydanego w sprawie N.S. i in. Może tak być na przykład w sytuacji, gdy organy te nie chcą przestrzegać kryteriów określonych w rozdziale III tego rozporządzenia, a zamiast tego wolą skorzystać z przysługującego im uznania umożliwiającego wzięcie na siebie roli państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie danego wniosku o udzielenie azylu. Warto przy tym zauważyć, że przepis ten nie został przytoczony w aktach niniejszej sprawy.

²² Wyroki: z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 76), a także z dnia 22 listopada 2022 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Jedność rodziny – Wcześniej przyznana ochrona) (C-483/20, EU:C:2022:103, pkt 23).

²³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Jedność rodziny – Wcześniej przyznana ochrona), (C-483/20, EU:C:2022:103, pkt 28, 29).

²⁴ Zobacz w tym względzie wyrok w sprawie N.S. i in., pkt 78–80. Zobacz również wyroki: z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 85), a także z dnia 22 lutego 2022 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Jedność rodziny – Wcześniej przyznana ochrona) (C-483/20, EU:C:2022:103, pkt 29).

²⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 83–94), a także postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, EU:C:2019:964, pkt 34–36).

danych oraz w świetle standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego prawem Unii doszły do wniosku, że w państwie członkowskim, w którym obywatel państwa trzeciego został już objęty ochroną międzynarodową, istnieją nieprawidłowości czy to *systemowe lub ogólne*, czy *odnoszące się do określonych grup osób* oraz że ze względu na te nieprawidłowości istnieją poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że taki obywatel państwa trzeciego zetknie się z rzeczywistym ryzykiem bycia poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty²⁶.

39. Ponieważ pytanie prejudycjalne opiera się na okoliczności, że w niniejszej sprawie niemiecki organ rozstrzygający nie może wydać decyzji o niedopuszczalności na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur, można z tego logicznie wywodzić, że sąd krajowy ustalił następujące elementy: istnieją nieprawidłowości, które mają charakter systemowy lub ogólny, lub które odnoszą się do określonych grup osób, a także istnieją istotne podstawy, aby sądzić, że obywatele państw trzecich, tacy jak QY, byłiby narażeni na rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty.

40. W tym kontekście pojawia się pytanie o istnienie wzajemnego uznawania decyzji w dziedzinie polityki azylowej oraz konsekwencji utraty wzajemnego zaufania dla takiego uznawania, jeżeli ono istnieje.

3. Skutek utraty wzajemnego zaufania

41. Jak już wspomniałam, zasada wzajemnego zaufania opiera się na założeniu, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane uznać, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, że wszystkie pozostałe państwa członkowskie działają zgodnie z prawem Unii, a w szczególności z prawami podstawowymi uznanymi w prawie Unii²⁷. Zasada ta powoduje powstanie obowiązków ciążących na państwach członkowskich²⁸. Zasady wzajemnego zaufania nie należy mylić ze ślepym zaufaniem²⁹. Utrata wzajemnego zaufania może nastąpić w przypadku systemowych nieprawidłowości w procedurze azylowej i warunkach przyjmowania osób ubiegających się o azyl w jednym z państw członkowskich³⁰. Wynika z tego, że gdy domniemanie to zostanie obalone, a jedno państwo członkowskie utraci zaufanie do systemu azylowego innego państwa członkowskiego, nieuchronnie pojawia się szereg pytań: jakie są skutki tej utraty zaufania dla praw i obowiązków państw członkowskich? Z drugiej strony: na jakie prawa i obowiązki nie ma ona wpływu? Co więcej, czy utrata zaufania przez jedno państwo członkowskie wpływa na konsekwencje decyzji wydanych przez inne państwo członkowskie?

42. Skutki tej utraty zaufania nie są oczywiste. Można argumentować, że jeżeli drugie państwo członkowskie (Niemcy) traci zaufanie do systemu azylowego pierwszego państwa członkowskiego (Grecja) ze względu na nieprawidłowości w warunkach przyjmowania uchodźców, wówczas drugie państwo członkowskie nie ma zaufania jedynie do traktowania uchodźców przez to pierwsze państwo, ale nie do jego procedur rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu. Z tego

²⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Jedność rodziny – Wcześniej przyznana ochrona), (C-483/20, EU:C:2022:103, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁷ Zobacz pkt 28 powyżej.

²⁸ Aby zapoznać się z krytyczną analizą definicji pojęcia wzajemnego zaufania zob. E. Xanthopoulou, „*Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: Three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust*”, *Common Market Law Review*, t. 55, nr 2, 2018, s. 489–509.

²⁹ Zobacz K. Lenaerts, „*La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*”, *Common Market Law Review*, t. 54, nr 3, 2017, s. 805–840.

³⁰ Zobacz podobnie wyrok N.S. i in., pkt 106.

względu skutki tej utraty zaufania ograniczałyby się do powstrzymania się od odesłania zainteresowanej osoby do pierwszego państwa członkowskiego. Drugie państwo członkowskie nadal miałoby zaufanie w kwestii tego, że wydana przez pierwsze państwo członkowskie decyzja o nadaniu statusu uchodźcy była uzasadniona. Z drugiej strony można by argumentować, że utrata zaufania pociąga za sobą ogólną nieufność do systemu azylowego pierwszego państwa członkowskiego jako całości, w tym zaufania w kwestii ważności pierwotnej decyzji wydanej przez pierwsze państwo członkowskie.

43. W tym względzie uważam, że ważne jest dokonanie rozróżnienia na procedury azylowe i – w szczególności – warunki regulujące procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu w pierwszym państwie członkowskim z jednej strony oraz warunki życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w danym państwie członkowskim z drugiej strony³¹. Teoretycznie można wykazać wiedzę drugiego państwa o nieprawidłowościach (a zatem utratę zaufania) w odniesieniu do procedury azylowej lub warunków życia. W niniejszej sprawie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy wyraźnie odnosi się do „warunków życia” w pierwszym państwie członkowskim. Uważam zatem, że możliwe jest uznanie, że decyzja, której dotyczy sprawa, była wydana w sposób ważny w odniesieniu do zainteresowanej osoby, niezależnie od utraty zaufania stwierdzonej przez sądy drugiego państwa członkowskiego w odniesieniu do warunków życia w pierwszym państwie członkowskim. W świetle tego rozróżnienia należy ustalić, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – zasada wzajemnego uznawania znajduje zastosowanie w dziedzinie polityki azylowej, w sytuacji gdy art. 3 ust. 2 akapity drugi i trzeci rozporządzenia Dublin III oraz art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur nie mogą mieć zastosowania, ponieważ zainteresowanej osobie groziłoby rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty.

B. Wzajemne uznawanie w dziedzinie polityki azylowej

44. Odpowiedź na pytanie, czy zasada wzajemnego uznawania ma zastosowanie w dziedzinie polityki azylowej – a jeśli tak, to w jakim zakresie – obejmuje dwa aspekty: na wstępie należy ustalić, czy funkcjonuje ona jako ogólna zasada mająca zastosowanie w normalnych okolicznościach. Dopiero wtedy możliwe jest ustalenie, czy w razie zaistnienia wyjątkowych okoliczności drugie państwo członkowskie jest zobowiązane automatycznie uznać status uchodźcy nadany przez pierwsze państwo członkowskie i wynikającą z niego ochronę.

45. Zasada wzajemnego uznawania w jej podstawowym zastosowaniu oznacza, że decyzję o nadaniu statusu uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego wydaną w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej należy zaakceptować bez żadnych ograniczeń w innym państwie członkowskim³². Wzajemne uznawanie oznacza zatem, że drugie państwo członkowskie uznaje i wykonuje decyzję wydaną przez właściwy organ pierwszego państwa członkowskiego, jak gdyby

³¹ Zobacz wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r., *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), który dotyczy dwóch odrębnych zarzutów dotyczących wiedzy o nieprawidłowościach w *procedurach azylowych* oraz *warunkach detencji i życia* niezgodnych z EKPC.

³² A. Hoogenboom, *Origin and Meaning of Mutual Recognition as Foundational Principle in the European Integration Process*, *Europarättslig Tidskrift*, t. 17, nr 2, 2014, s. 237–265, dostępny pod adresem <https://ssrn.com/abstract=2477453>.

była to jego własna decyzja³³. Aby wzajemne uznawanie statusu uchodźcy miało sens, ochrona i prawa przyznane uchodźcy w pierwszym państwie członkowskim powinny towarzyszyć tej osobie w drugim państwie członkowskim³⁴.

46. Aby można było mówić o istnieniu wzajemnego uznawania w dziedzinie WESA, powinno mieć ono podstawy w pierwotnym lub wtórnym prawie Unii. Przeanalizuję zatem postanowienia prawa pierwotnego Unii (i) oraz przepisy prawa wtórnego Unii (ii) w celu ustalenia, czy w dziedzinie polityki azylowej istnieje zasada wzajemnego uznawania.

1. Czy istnieje zasada przewodnia polegająca na wzajemnym uznawaniu, która wynika z prawa pierwotnego Unii?

47. Zgodnie z art. 78 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony. W tym celu Parlament Europejski i Rada przyjmują zgodnie z art. 78 ust. 2 lit. a) i b) TFUE środki dla celów WESA. Obejmuje to między innymi *jednolity status* azylu dla obywateli państw trzecich, *obowiązujący w całej Unii Europejskiej*³⁵. Niemniej jednak żadne z postanowień traktatowych zawartych w rozdziale 2 tytułu V TFUE nie przewiduje obowiązku ani zasady wzajemnego uznawania statusu uchodźcy nadanego przez inne państwo członkowskie³⁶. Ponadto, inaczej niż w przypadku postanowień traktatowych dotyczących swobodnego przepływu³⁷, które mają skutek bezpośredni³⁸, są przepisami samodzielnymi i obejmują prawa podlegające bezpośredniemu stosowaniu, dzięki czemu zasada wzajemnego uznawania jest w pełni skuteczna i funkcjonalna, nic nie wskazuje na to, aby tak samo było w przypadku postanowień traktatowych zawartych w rozdziale 2 tytułu V TFUE. W rzeczywistości nie istnieje żadne postanowienie traktatowe stanowiące, że zasada wzajemnego uznawania jest w pełni skuteczna i funkcjonalna w odniesieniu do polityki azylowej.

48. Pozostaje jednak pytanie, czy z tych postanowień traktatu można wywodzić zasadę wzajemnego uznawania³⁹. W tym względzie należy zauważyć, że w art. 78 ust. 1 TFUE przyznano Unii Europejskiej kompetencje w dziedzinie polityki azylowej i zdefiniowano jej cel, jakim jest stworzenie wspólnej polityki azylowej, która zapewnia „odpowiedni status” każdemu obywatelowi państwa trzeciego, „wymagającemu międzynarodowej ochrony”. Artykuł 78 ust. 2

³³ Niemniej, w dziedzinie rynku wewnętrznego zasada wzajemnego uznawania jest ze swej natury nieautomatyczna (zob. tytułem przykładu C. Janssens, *The principle of mutual recognition in EU law*, OUP Oxford, 2013, cz. I, rozdz. 2 i 4).

³⁴ Zobacz V. Mitsilegas, dostęp: <https://free-group.eu/2015/05/12/mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-in-the-european-union/>.

³⁵ Zobacz art. 78 ust. 2 lit. a) i b) TFUE.

³⁶ Zobacz analogicznie art. 67 ust. 3 i 4 TFUE, który dotyczy uznawania niektórych orzeczeń sądowych i pozasądowych, przy czym oba te ustępy wyraźnie odnoszą się do wzajemnego uznawania, a także art. 82 ust. 1 TFUE, który stanowi, że „współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych”. Zobacz również art. 53 ust. 1 TFUE, który dotyczy wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji. Z kolei art. 78 TFUE nie zawiera żadnej wzmianki o uznawaniu decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej.

³⁷ Zobacz w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników – art. 45 TFUE; swobodny przedsiębiorczości – art. 49 TFUE; oraz swobody świadczenia usług – art. 56 TFUE. W odniesieniu do postanowień traktatowych dotyczących swobodnego przepływu jako najbardziej adekwatnej podstawy prawnej dla wzajemnego uznawania zob. C. Janssens, op. cit. w przypisie 34 powyżej, s. 29.

³⁸ Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133) w przedmiocie swobodnego przepływu pracowników; z dnia 21 czerwca 1974 r., Reyners (2/74, EU:C:1974:68) w przedmiocie swobody przedsiębiorczości, a także z dnia 3 grudnia 1974 r., van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131) w przedmiocie swobody świadczenia usług.

³⁹ Zobacz opinia rzecznika generalnego Priita Pikamäe w sprawie *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Jedność rodziny – wcześniej przyznana ochrona), (C-483/20, EU:C:2021:780, pkt 42), w której twierdzi on, że art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy proceduralnej „jest formą pośredniego uznania prawidłowości oceny przez pierwsze państwo członkowskie zasadności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”. Wyróżnienie moje.

lit. a) TFUE stanowi podstawę prawną⁴⁰, która umożliwia prawodawcy Unii tworzenie „jednolitego statusu azylu”, „obowiązującego w całej Unii”⁴¹. Oznacza to, moim zdaniem, że prawa związane z tym jednolitym statusem nie są bez interwencji prawodawcy Unii ani w pełni skuteczne, ani w pełni funkcjonalne⁴². Wynika z tego, że postanowienie traktatu, które określa podstawę prawną i przeniesienie kompetencji na instytucje Unii, nie wystarczy dla poparcia twierdzenia, iż zawiera ono podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawa, czyniąc zasadę wzajemnego uznawania w pełni skuteczną i funkcjonalną⁴³.

49. Dla zapewnienia kompletności wyводу należy dodać, że art. 18 karty stanowi, iż „[g]warantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej”. Chociaż zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE wspólna polityka w dziedzinie azylu „musi być zgodna z konwencją genewską” w myśl zasady ogólnej, prawo międzynarodowe zakazuje wykonywania jurysdykcji eksterytorialnej, o ile nie jest to wyraźnie dozwolone⁴⁴. Konwencja ta nie nakłada jednak na umawiające się strony obowiązku uznania statusu uchodźcy nadanego wcześniej osobie ubiegającej się o azyl przez inną umawiającą się stronę. Z konwencji tej nie można zatem wywodzić żadnej eksterytorialności. Podobnie orzecznictwo ETPC nie wymaga eksterytorialności, a wręcz przeciwnie, podkreśla się w nim wyjątkowy charakter tej zasady⁴⁵. Zasada wzajemnego uznawania, unikalna dla porządku prawnego Unii, nie wynika z EKPC⁴⁶.

50. Wreszcie rząd włoski w swoich uwagach wskazuje między innymi, że znaczenie dla toczącego się postępowania ma protokół (nr 24) załączony do traktatu FUE⁴⁷. Nie podzielam tego stanowiska, ponieważ protokół ten dotyczy obywateli państw członkowskich Unii, zaś niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie obywateli państw trzecich.

51. Ponieważ z prawa pierwotnego Unii nie można wywieść żadnej nadrzędnej zasady wzajemnego uznawania, kolejnym pytaniem, które się nasuwa, jest pytanie, czy prawo wtórne Unii ustanawia zasadę wzajemnego uznawania w dziedzinie WESA.

⁴⁰ Zobacz przykładowo wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 72).

⁴¹ Innymi słowy, chociaż można twierdzić, że art. 78 ust. 2 TFUE daje prawodawcy Unii uprawnienie do „wdrażania”, a nie do tworzenia „jednolitego statusu” oraz że ten jednolity status jest nieodłącznie wpisany w zasadę wzajemnego zaufania, moim zdaniem, z brzmienia i struktury art. 78 ust. 1 i 2 TFUE wynika jasno, że nie taka była intencja autorów traktatu.

⁴² Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 45).

⁴³ Zobacz również brzmienie art. 3 ust. 2 TUE, zgodnie z którym mowa jest o „właściwych środkach” w odniesieniu m.in. do azylu.

⁴⁴ M. Kamminga, *Extraterritoriality*, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* Oxford University Press, 2020, dostęp: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1040?print>. Zobacz również Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR), *Wyjaśnienie w sprawie eksterytorialnego skutku statusu uchodźcy na mocy Konwencji [genewskiej] i protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r.*, EC/SCP/9, 24 sierpnia 1978 r. Od tej zasady istnieją jednak wyjątki. Zobacz M. Milanović *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, *Human Rights Law Review*, t. 8, nr 3, 2008, s. 411–448, dostęp: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngn021>.

⁴⁵ Zobacz wyrok ETPCz z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie M.N. i in. przeciwko Belgii (nr 3599/18, CE:ECHR:2020:0505DEC000359918, §§ 98–102), dotyczący tego, czy wniosek o wizę humanitarną syryjskiej rodziny złożony w ambasadzie belgijskiej w Bejrucie (Liban) rodził zobowiązania pozwanego państwa w zakresie praw człowieka. Wielka Izba ETPCz nie tylko przypominała, że kompetencja jurysdykcyjna państwa do celów art. 1 EKPC jest „przede wszystkim terytorialna”, ale podkreśliła również swoje stanowisko, w myśl którego eksterytorialne wykonywanie jurysdykcji jest „co do zasady definiowane i ograniczone suwerennymi prawami terytorialnymi innych zainteresowanych państw”. Zobacz również T. Gammeltoft-Hansen, N.F. Tan, *„Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement”*, *European Migration Law Blog*. 2020. Dostęp: <https://eumigrationlawblog.eu/>.

⁴⁶ ETPCz orzekł, że należy zweryfikować, czy zasada wzajemnego uznawania nie jest stosowana automatycznie i mechanicznie ze szkodą dla praw podstawowych (wyrok ETPCz z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie Avotiņš przeciwko Łotwie, CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, §§ 105–127, w szczególności § 116). W swojej zgodnej opinii odrębnej w wyroku z dnia 9 lipca 2019 r. sprawie Romeo Castaño przeciwko Belgii (ECLI:CE:ECHR:2019:0709JUD000835117) sędzia Spano odniósł się do „unijnych mechanizmów wzajemnego uznawania”.

⁴⁷ Protokół (nr 24) w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2016 C 202, s. 204).

2. Czy wzajemne uznawanie można wywodzić z prawa wtórnego Unii w dziedzinie WESA?

52. Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, postępując zgodnie z typową metodą wykładni określonej w orzecznictwie Trybunału⁴⁸, zastosuję literalne, systemowe i celowościowe kryteria wykładni, stosownie do ich znaczenia dla dokonywanej analizy. W związku z tym, aby w ramach WESA istniało wzajemne uznawanie, należy stwierdzić, że prawodawca Unii zamierzał narzucić państwom członkowskim takie uznawanie⁴⁹. Moim zdaniem jednak zamiar ten nie musi być wyrażony wprost w treści odpowiednich przepisów prawa wtórnego Unii, ale można wywodzić go z kontekstu odpowiednich przepisów i celów, których osiągnięciu służą te przepisy. W szczególności może to mieć miejsce w sytuacji, gdy skuteczność przepisu prawa wtórnego Unii zależy od istnienia zasady wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi. Z tego względu, choć przepis prawa wtórnego Unii niekoniecznie musi zawierać wyraźne odniesienie do „wzajemnego uznawania”, musi istnieć po stronie prawodawcy Unii wyraźny zamiar narzucenia takiej zasady⁵⁰.

a) Rozporządzenie Dublin III

53. Na wstępie należy zauważyć, że niektórzy uczestnicy niniejszego postępowania twierdzą, po pierwsze, że rozporządzenie Dublin III nie ma zastosowania, ponieważ odpowiedzialne państwo członkowskie (w tym przypadku Grecja) udzieliło już zainteresowanej osobie ochrony międzynarodowej⁵¹. Po drugie, uważają one, że spór w postępowaniu głównym dotyczy kwestii sposobu rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową złożonego w Niemczech, a nie wniosku złożonego uprzednio w Grecji.

54. Co się tyczy kwestii stosowania rozporządzenia Dublin III, jak już wyjaśniłam, w jego art. 3 ust. 2 ustanowiono kompetencję organów drugiego państwa członkowskiego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu. Ponieważ w przepisie tym wyraźnie skodyfikowano scenariusz, o którym była mowa w wyroku w sprawie N.S. i in., kwestia uznania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, w sytuacji gdy państwo członkowskie utraciło zaufanie co do warunków pobytu w innym państwie członkowskim, wchodzi w zakres rozporządzenia Dublin III⁵². W rezultacie jestem zdania, że przedmiotowa sytuacja jest objęta zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia.

⁴⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁹ Zobacz opinia rzecznika generalnego Richarda de la Toura w sprawie Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji) (C-352/22, EU:C:2023:794, pkt 65).

⁵⁰ Podczas rozprawy w niniejszej sprawie rząd włoski odniósł się do wyroku z dnia 1 sierpnia 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźcy urodzone poza państwem przyjmującym) (C-720/20, EU:C:2022:603, pkt 42), w którym Trybunał orzekł, że od „jasnego brzmienia” przepisu rozporządzenia Dublin III „nie można odstąpić”, aby zapobiegać wtórnym przepływowi osób w procesie udzielania azylu w Unii. Zdaniem tego rządu ocenę tę można interpretować w ten sposób, iż oznacza ona, że od „zasady ogólnej” w postaci wzajemnego uznawania nie można odstąpić, aby dążyć do osiągnięcia celu, jakim jest zapobieganie wtórnemu przemieszczaniu się. Pragnę jednak podkreślić, że rząd włoski nie wskazał „jasnego brzmienia” w odniesieniu do wzajemnego uznawania statusu uchodźcy w jakimkolwiek przepisie prawa pierwotnego lub wtórnego Unii, a zamiast tego powołał się na art. 78 ust. 2 lit. a) TFUE, a konkretnie na słowa odnoszące się do „przyjmowania przez prawodawcę Unii środków w celu wprowadzenia jednolitego statusu”.

⁵¹ Zobacz wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźców urodzone poza państwem przyjmującym), (C-720/20, EU:C:2022:603, pkt 33).

⁵² Zobacz również wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585), a także wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), w którym Trybunał odrzucił argumenty rzecznik generalnej E. Sharpston za niestosowaniem rozporządzenia Dublin III w wyjątkowych okolicznościach towarzyszących kryzysowi uchodźczemu z 2015 r.

55. Rozporządzenie Dublin III określa kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich⁵³. W rozporządzeniu tym nie ma jednak wzmianki o zasadzie wzajemnego uznawania. W obecnym stanie prawnym wnioski o udzielenie azylu mają być rozpatrywane przez państwa członkowskie indywidualnie. Chociaż system dubliński opiera się na podstawowej idei równoważności systemów azylowych państw członkowskich, takie domniemanie nie jest równoznaczne z wzajemnym uznawaniem decyzji o nadaniu statusu uchodźcy.

56. Należy podkreślić, że mechanizm określony w rozporządzeniu Dublin III przewiduje wysoki stopień „automatyzacji” procedur w odniesieniu do decyzji *odmownych*, tj. decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy lub odmowie przyznania ochrony uzupełniającej⁵⁴. Taka „automatyzacja” przemawia za argumentem, że rozporządzenie Dublin III czyni wzajemne uznawanie w pełni skutecznym i funkcjonalnym, lecz jedynie w odniesieniu do decyzji odmownych⁵⁵. Jeżeli pierwsze państwo członkowskie wydało decyzję odmowną, drugie państwo członkowskie nie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie nowego wniosku o udzielenie azylu złożonego na jego terytorium, lecz musi odesłać zainteresowaną osobę do pierwszego państwa członkowskiego, które z kolei musi podjąć niezbędne kroki, aby odesłać daną osobę do jej kraju pochodzenia. Co więcej, system wprowadzony rozporządzeniem Dublin III zobowiązuje państwa członkowskie do prowadzenia „intensywnej horyzontalnej współpracy ponadnarodowej między krajowymi organami administracji”, aby monitorować ewentualne interwencje innych jurysdykcji⁵⁶.

57. Jak jednak zauważył rząd irlandzki, rozporządzenie Dublin III nie zawiera żadnego przepisu, który przewidywałby wprost zasadę wzajemnego uznawania w odniesieniu do decyzji pozytywnych wydanych przez inne państwa członkowskie. Rozporządzenie to nie zobowiązuje państw członkowskich do automatycznego uznawania i wykonywania pozytywnych decyzji innego państwa członkowskiego. Chociaż przedstawiciele doktryny podnoszą przekonujące argumenty *de lege ferenda* przemawiające za koniecznością przyjęcia takiej zasady⁵⁷, prawodawca Unii, pomimo starań Komisji⁵⁸, nie podjął ostatecznych kroków w tym kierunku.

58. Pragnę dodać, że koncepcja jednego odpowiedzialnego państwa członkowskiego stanowi fundament WESA⁵⁹. W świetle tej koncepcji przeprowadzenie procedury ogranicza się do jednego państwa członkowskiego, które następnie staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W normalnych okolicznościach decyzjami pozytywnymi i odmownymi zajmuje się zatem jedno państwo członkowskie.

59. W razie wyjątkowych okoliczności należy zauważyć, że państwo członkowskie wyznaczone jako odpowiedzialne, na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, zobowiązuje się do przeprowadzenia całej procedury zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, dyrektywą w sprawie procedur i dyrektywą w sprawie kwalifikowania. Wyznaczone państwo członkowskie jest

⁵³ Artykuł 1 rozporządzenia Dublin III.

⁵⁴ Zobacz przykładowo art. 18 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

⁵⁵ V. Mitsilegas (2017), *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, t. 24, nr 5, s. 721–739.

⁵⁶ N. Vavoula, *Information Sharing in the Dublin System: Remedies for Asylum Seekers In-Between Gaps in Judicial Protection and Interstate Trust*, German Law Journal, t. 22(3), 2021, s. 381–415.

⁵⁷ V. Mitsilegas, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, cytowany w przypisie 56 powyżej.

⁵⁸ Zobacz w szczególności komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli, COM(2009) 262 final, s. 27–28.

⁵⁹ Zobacz motyw 7 rozporządzenia Dublin III.

właściwe do rozpatrzenia wniosku, udzielenia ochrony międzynarodowej lub wydania decyzji negatywnej lub, w stosownych przypadkach, odesłania lub wydalenia obywatela państwa trzeciego. Jak twierdzi rząd grecki, system dubliński nie pozwala na kumulację systemów ochrony międzynarodowej w różnych państwach członkowskich w odniesieniu do tej samej osoby. Jeżeli jednak drugie państwo członkowskie nie może odesłać zainteresowanej osoby do pierwszego państwa członkowskiego, które nadało jej status uchodźcy, obawy dotyczące kumulacji wielu systemów ochrony w odniesieniu do jednej osoby są bezprzedmiotowe. Wynika to z faktu, że w świetle nieprawidłowości w warunkach przyjmowania uchodźców w pierwszym państwie członkowskim osoba ta nie może korzystać z praw wynikających z jej statusu uchodźcy w taki sposób, aby jej prawa podstawowe uznane w prawie Unii były chronione w wystarczającym stopniu.

60. Co za tym idzie, w razie wystąpienia wyjątkowych okoliczności rozporządzenie Dublin III przyznaje drugiemu państwu członkowskiemu kompetencję do rozpatrzenia wniosku, ale pozostawia otwartą kwestię zakresu tej kompetencji i procedury, która ma zastosowanie. W każdym razie jasne jest, że w razie wystąpienia tego rodzaju okoliczności rozporządzenie Dublin III nie przewiduje obowiązku nadania skuteczności pozytywnej decyzji o udzieleniu azylu wydanej w pierwszym państwie członkowskim.

b) Dyrektywa w sprawie procedur

61. O zasadzie wzajemnego uznawania nie wspomniano również w przepisach dyrektywy w sprawie procedur. Podejście przyjęte w tej dyrektywie opiera się na koncepcji jednolitej procedury i minimalnych wspólnych zasad⁶⁰.

62. W odniesieniu do scenariusza wyjątkowych okoliczności sąd odsyłający i uczestnicy powołali się na art. 10 dyrektywy w sprawie procedur. Przepis ten odczytywany w świetle motywów 16 i 43 tej dyrektywy stanowi, że istotne jest, aby decyzje o udzieleniu ochrony międzynarodowej były wydawane na podstawie faktów oraz analizowane pod kątem merytorycznym, aby oceniano w sposób obiektywny i bezstronny, czy wnioskodawca spełnia materialne przesłanki do objęcia go ochroną międzynarodową. W dyrektywie w sprawie procedur podkreśla się zatem wymóg indywidualnej oceny wniosków przez państwa członkowskie. Z jednej strony można argumentować, że „ocenę indywidualną” przeprowadzono już w pierwszym państwie członkowskim. Z drugiej strony można by również twierdzić, że nowa ocena indywidualna jest konieczna ze względu na nieprawidłowości w warunkach przyjmowania uchodźców w pierwszym państwie członkowskim. Wynika z tego, moim zdaniem, że z wymogu tego nie można wyciągnąć żadnych wniosków: ani przemawiających za skutkiem wiążącym decyzji o nadaniu statusu uchodźcy w przypadku stwierdzenia ryzyka w świetle art. 4 karty, ani przeciwko takiemu skutkowi. Uznaję art. 10 dyrektywy w sprawie procedur za istotny tylko w sytuacji, gdy Trybunał, dokonując wykładni innych przepisów prawa wtórnego Unii, stwierdzi, że organy niemieckie mają ocenić *ex nunc*, czy zainteresowana osoba spełnia materialne przesłanki do objęcia jej ochroną międzynarodową.

63. Wobec braku zapisanego wyraźnie w dyrektywie w sprawie procedur obowiązku automatycznego uznawania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy konieczne jest zatem określenie skutków prawnych okoliczności, w której rozwiązanie przewidziane w art. 33 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy pozostaje niedostępne ze względu na poważne ryzyko, że zainteresowana osoba

⁶⁰ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A (C-404/17, EU:C:2018:588, pkt 30), a także opinia rzecznika generalnego G. Hogana wydana w sprawie Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, pkt 74).

w pierwszym państwie członkowskim zostanie poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty⁶¹. W normalnych okolicznościach, gdy państwa członkowskie darzą się zaufaniem, przepis ten stanowi konkretyzację nie tylko zasady wzajemnego zaufania w kontekście WESA, ale również zasady jednego odpowiedzialnego państwa członkowskiego⁶².

64. Niemniej jednak w scenariuszu wyjątkowych okoliczności Trybunał w postanowieniu Hamed i Omar, opierając się na wcześniejszym orzecznictwie, orzekł, że państwo członkowskie (w owym przypadku – Niemcy) nie może powoływać się na art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur, aby odrzucić jako niedopuszczalny wniosek o udzielenie azylu złożony przez osobę, której nadano status uchodźcy w innym państwie członkowskim (w owym przypadku – Bułgarii), w którym system azylowy charakteryzują systemowe nieprawidłowości podobne do tych, które doprowadziły do wydania wyroku N.S. i in. Trybunał zauważył również w ramach obiter dictum, że chociaż prawo niemieckie przewidywało pewnego rodzaju ochronę osób ubiegających się o azyl, które mają do czynienia ze scenariuszem z wyroku N.S. i in., to „nie przewidywało ono uznania tego statusu i przyznania związanych z nim praw w Niemczech bez przeprowadzenia *nowej procedury azylowej*”⁶³. Fragment ten wydaje się potwierdzać, choć czyni to w sposób dorozumiany, zgodność prawa Unii z podejściem przyjętym przez niemieckiego ustawodawcę. Gdyby dyrektywa w sprawie procedur przewidywała uznawanie tego statusu, Trybunał zredagowałby moim zdaniem ten fragment w sposób całkowicie odmienny, zobowiązując organy niemieckie do nadania tego statusu zainteresowanej osobie. Tymczasem odniesienie do „nowej procedury azylowej” prowadzi do wniosku, że gdy stwierdzone zostanie ryzyko poddania zainteresowanej osoby nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty, drugie państwo członkowskie jest uprawnione do przeprowadzenia drugiej procedury azylowej. W praktyce drugie państwo członkowskie uzyskuje podwójną kompetencję: kompetencję do rozpatrzenia wniosku złożonego przez zainteresowaną osobę oraz kompetencję do nadania skuteczności prawom tej osoby.

65. Z tego względu podzielam stanowisko przyjęte przez niektórych uczestników, że państwo członkowskie, w którym złożono nowy wniosek, może przeprowadzić *nową* ocenę. Taką ocenę należy jednak przeprowadzić zgodnie z celami leżącymi u podstaw dyrektywy w sprawie procedur i karty. Jednakże, jak wyjaśnię poniżej (sekcja C niniejszej opinii), nowa ocena nie oznacza oceny „resetującej”. Mówiąc bardziej kolokwialnie, państwo członkowskie, w którym złożono nowy wniosek, nie zaczyna od zera, ale powinno, rozpatrując wniosek, należycie uwzględnić decyzję innego państwa członkowskiego o nadaniu statusu uchodźcy danej osobie.

c) Dyrektywa w sprawie kwalifikowania

66. Celem dyrektywy w sprawie kwalifikowania jest ustanowienie „jednolitego statusu azylowego” dla obywateli państw trzecich w oparciu o konwencję genewską⁶⁴. Motywy 4, 23 i 24 dyrektywy w sprawie kwalifikowania stanowią, że konwencja genewska jest „fundamentem międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców”, a przepisy tej dyrektywy zostały przyjęte w celu sformułowania wskazówek dla właściwych organów państw

⁶¹ Zobacz pkt 38–40 powyżej.

⁶² Zobacz pkt 58 powyżej.

⁶³ Postanowienie z dnia 13 listopada 2019 r., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, EU:C:2019:964, pkt 42). Wyróżnienie moje.

⁶⁴ Zobacz motywy 5, 6 i 9 dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, określono w niej normy dotyczące, po pierwsze – kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, po drugie – jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej i po trzecie – zakresu udzielanej ochrony.

członkowskich co do stosowania tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria⁶⁵. Wynika z tego, że przepisy dyrektywy w sprawie kwalifikowania należy interpretować zgodnie z konwencją genewską i innymi odpowiednimi umowami międzynarodowymi, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE.

67. Rozdziały I, III, IV, V i VI dyrektywy w sprawie kwalifikowania określają wspólne kryteria identyfikacji osób „rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej”⁶⁶, którym należy nadać jeden z dwóch statusów. Trybunał orzekł, że zgodnie z art. 13 dyrektywy w sprawie kwalifikowania państwa członkowskie nadają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który spełnia przesłanki materialne uznania go za uchodźcę zgodnie z rozdziałami II i III tej dyrektywy i nie przysługują im żadne uprawnienia dyskrecjonalne w tym zakresie⁶⁷.

68. Następnie w rozdziale VII dyrektywy w sprawie kwalifikowania określono zakres ochrony międzynarodowej, która – w mojej ocenie – powoduje powstanie *związku* między zainteresowaną osobą a państwem członkowskim udzielającym tej ochrony. Związek ten ilustrują przepisy tego rozdziału, w którym ustanowiono wymogi dotyczące, po pierwsze, udzielenia beneficjentom ochrony międzynarodowej dostępu do informacji, zezwoleń na pobyt, dokumentów podróży, zatrudnienia, kształcenia, procedur uznawania kwalifikacji, programów integracyjnych, opieki społecznej i zdrowotnej, a także – po drugie – zapewnienia jedności rodziny⁶⁸.

69. Tym niemniej należy zauważyć, że żaden z wyżej wymienionych przepisów rozdziałów I–VII dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie ma rzeczywistego wpływu na eksterytorialne skutki pozytywnych decyzji o nadaniu statusu uchodźcy. W szczególności art. 13 tej dyrektywy, na który powołuje się sąd krajowy w swoim postanowieniu odsyłającym, nie stanowi podstawy do uznania, że z dyrektywy tej wynika obowiązek wzajemnego uznawania.

70. Rząd grecki argumentuje w swoich uwagach, że obowiązek wydania uchodźcy przez państwo członkowskie dokumentu podróży w celu zapewnienia mu możliwości swobodnego podróżowania poza terytorium tego państwa, zgodnie z art. 25 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, stanowi konkretyzację zasady wzajemnego uznawania⁶⁹. Jednakże w przepisie tym nakłada się na pierwsze państwo członkowskie jedynie obowiązek dostarczenia tych dokumentów, natomiast drugie państwo członkowskie jedynie uznaje te dokumenty za ważne do celów odbywania podróży. Uznawanie to ma ograniczony zakres i pozostaje bez wpływu na kwestię stosowania zasady wzajemnego uznawania w odniesieniu do pozytywnych decyzji o nadaniu statusu uchodźcy. Innymi słowy, przepis ten stanowi przykład wzajemnego uznawania dokumentów podróży, co nie ma wpływu na kwestię wzajemnego uznawania pozytywnych decyzji o nadaniu statusu uchodźcy.

⁶⁵ Motyw 3 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, motywowany konkluzjami Rady Europejskiej z Tampere, zawiera dodatkowo informację, że prawodawca Unii zamierzał zapewnić, aby europejski system azylowy, w którego zdefiniowaniu ma pomóc ta dyrektywa, opierał się na pełnym i włączającym stosowaniu konwencji genewskiej. Co więcej, szereg przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikowania odnosi się do postanowień tej konwencji (zob. art. 9 ust. 1, art. 12 ust. 1 lit. a), art. 14 ust. 6 i art. 25 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania) bądź powiela jej treść (zob. między innymi art. 2 lit. d), art. 11, art. 12 ust. 2 i art. 21 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania).

⁶⁶ Zobacz motyw 12 dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

⁶⁷ Zobacz wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁸ Zobacz art. 22–30 dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

⁶⁹ Zobacz również art. 28 konwencji genewskiej, zgodnie z którym status uchodźcy powinien zostać zaakceptowany przez inne umawiające się państwo.

71. Podczas rozprawy uczestnicy odnieśli się również do zezwolenia na pobyt długoterminowy wydanego przez pierwsze państwo członkowskie⁷⁰, aby dowodzić, że w dziedzinie polityki azylowej istnieje wzajemne uznawanie. W tym względzie Trybunał stwierdził, że każdy obywatel państwa trzeciego, który przebywa na terytorium państwa członkowskiego i nie spełnia warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim, przebywa w nim nielegalnie⁷¹. Artykułu 24 dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie można zatem interpretować w ten sposób, że wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do udzielenia zezwolenia na pobyt osobie, której inne państwo członkowskie udzieliło ochrony międzynarodowej⁷². Wynika z tego, moim zdaniem, że z systemu zezwoleń na pobyt nie można wywodzić żadnego argumentu na potrzeby niniejszej sprawy.

72. Co więcej, art. 11, 12 i 14 dyrektywy w sprawie kwalifikowania zawierają szczegółowe przepisy dotyczące ustania statusu uchodźcy, wykluczenia z niego i cofnięcia tego statusu. W mojej ocenie artykuły te nie upoważniają państwa członkowskiego do cofnięcia lub pozbawienia statusu uchodźcy nadanego przez inne państwo członkowskie. Uprawnienie to należy wyłącznie do państwa członkowskiego, *które nadało status uchodźcy*. Fakt, że drugie państwo członkowskie straciło zaufanie do pierwszego w kwestii warunków życia w pierwszym państwie członkowskim, nie uprawnia organów drugiego państwa członkowskiego do zakwestionowania uprawnień pierwszego państwa członkowskiego i pozbawiania obywatela państwa trzeciego statusu uchodźcy w pierwszym państwie członkowskim. Jedynym prawem, które organy te nabywają, w przypadku gdy dochodzi do urzeczywistnienia scenariusza z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, jest możliwość określenia właściwego państwa członkowskiego, a w razie konieczności – przeprowadzenia nowej oceny w kwestii ewentualnego spełnienia kryteriów umożliwiających nadanie wspomnianego statusu określonych w dyrektywie w sprawie kwalifikowania.

73. Taka ocena jest zgodna z celem art. 14 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, który umożliwia państwu członkowskiemu cofnięcie lub odmowę przedłużenia ważności statusu uchodźcy obywatela państwa trzeciego. W tym względzie ust. 1 i 2 tego artykułu potwierdzają koncepcję, że kontynuacja statusu uchodźcy jest ściśle związana w szczególności z okolicznościami panującymi w państwie pochodzenia zainteresowanej osoby. Co więcej, system zaprojektowano w taki sposób, aby drugie państwo członkowskie mogło ponownie ocenić wnioski co do istoty, ponieważ może ono wykonywać uprawnienia przyznane mu tym przepisem, jeżeli uzna to za konieczne. Z tego względu, z przepisu tego można zatem wywnioskować, że prawodawca Unii zamierzał przyznać drugiemu państwu członkowskiemu uprawnienia do ponownej oceny wniosku co do istoty. Wreszcie z art. 14 ust. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania wynika, że status uchodźcy jest ściśle związany z państwem członkowskim, „w którym uchodźca przebywa”, co potwierdza istnienie wspomnianego związku⁷³.

⁷⁰ Zobacz dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2011, L 132, s. 1).

⁷¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., *M i in. (Przekazanie do państwa członkowskiego)* (C-673/19, EU:C:2021:127, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷² Ponadto Trybunał stwierdził w odniesieniu do dyrektywy 2003/109, że drugie państwo członkowskie powinno sprawdzić, czy dany obywatel państwa trzeciego spełnia warunki uzyskania zezwolenia na pobyt lub jego przedłużenia. Może tak być nawet wówczas, gdy obywatel ten posiada ważne zezwolenie na pobyt w innym państwie członkowskim z tego powodu, że to drugie z państw nadało mu status uchodźcy [zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., *Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Przedłużenie zezwolenia na pobyt w drugim państwie członkowskim)*, C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525]. Dyrektywa ta wymaga zatem, aby drugie państwo członkowskie potwierdziło istnienie zezwolenia na pobyt udzielonego w pierwszym państwie członkowskim, ale to do drugiego państwa członkowskiego należy ustalenie, czy zainteresowana osoba spełnia materialne przesłanki uzyskania zezwolenia na pobyt. Innymi słowy, drugie państwo członkowskie może narzucić warunki pobytu obejmujące zastosowanie się do warunków integracji.

⁷³ Zobacz pkt 68 powyżej.

74. W związku z tym, moim zdaniem, z dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie można wywodzić, że pozytywne decyzje azylowe wydane w innych państwach członkowskich mają skutek wiążący w pozostałych państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy mowa o zwykłych czy też o wyjątkowych okolicznościach.

3. Wniosek częściowy

75. WESA jest budowany stopniowo i zgodnie z TFUE wyłącznie do prawodawcy Unii należy decyzja o tym, by w razie potrzeby, nadać decyzjom o nadaniu statusu uchodźcy skutek transgraniczny. Nic w rozporządzeniu Dublin III, dyrektywie w sprawie procedur ani w dyrektywie w sprawie kwalifikowania nie wskazuje, aby państwa członkowskie miały obowiązek nadać status uchodźcy wyłącznie na tej podstawie, że inne państwo członkowskie nadało już danej osobie status uchodźcy.

76. W niniejszej sprawie organ rozstrzygający drugiego państwa członkowskiego (Niemiec), który jest pozbawiony możliwości zastosowania art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie procedur, ponieważ zastosowanie go wiązałoby się z poważnym ryzykiem naruszenia zakazu zawartego w art. 4 karty, nie jest związany wcześniejszą decyzją o nadaniu statusu uchodźcy wydaną przez pierwsze państwo członkowskie (w omawianym przypadku – Grecję). Organ rozstrzygający drugiego państwa członkowskiego musi przeprowadzić ocenę merytoryczną nowego wniosku zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie kwalifikowania i dyrektywy w sprawie procedur.

77. Chociaż decyzja o nadaniu statusu uchodźcy wydana przez pierwsze państwo członkowskie nie ma skutku wiążącego dla organu rozstrzygającego drugiego państwa członkowskiego, ważne jest ustalenie, czy drugie państwo członkowskie ma obowiązek należytego uwzględnienia tej decyzji przy przeprowadzaniu nowej oceny wniosku o udzielenie azylu, którego dotyczy sprawa.

C. Kolejne postępowania administracyjne w scenariuszu obejmującym „wyjątkowe okoliczności”

78. Na wstępie pragnę zaznaczyć, że jeżeli państwo członkowskie musi dokonać merytorycznej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na fakt, że wnioskodawcy w pierwszym państwie członkowskim grozi nieludzkie lub poniżające traktowanie, zastosowanie powinna mieć dyrektywa 2013/33/UE⁷⁴, w której szczegółowo określono zasady traktowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową podczas rozpatrywania ich wniosków.

79. Ponadto przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej drugie państwo członkowskie musi przestrzegać nie tylko zasad i gwarancji przewidzianych zarówno w dyrektywie w sprawie procedur i dyrektywie w sprawie kwalifikowania, aby określić, czy zainteresowana osoba potrzebuje takiej ochrony, ale również wymogów wynikających z zasady dobrej administracji, z której wynikają szczególne obowiązki w związku z faktem, że osoba ta z uwagi na wyjątkowe okoliczności musi przejść dwa kolejne postępowania administracyjne. Innymi słowy, zastosowanie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III powoduje przeniesienie obowiązku na drugie państwo członkowskie, które jest związane tymi wymogami.

⁷⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96).

1. Ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

80. Po pierwsze, przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej drugie państwo członkowskie musi uwzględnić zasady i gwarancje określone w rozdziale II dyrektywy w sprawie procedur, w tym w art. 10 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, do których nawiązywał sąd odsyłający. Zgodnie z art. 10 ust. 2 wspomnianej dyrektywy organ decyzyjny musi najpierw ustalić, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako uchodźca, a jeżeli nie – czy kwalifikuje się do ochrony uzupełniającej. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 3 tej samej dyrektywy państwa członkowskie mają zapewnić, aby decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej były wydawane po odpowiednim zbadaniu wniosku, stosownie do wymogów przewidzianych w lit. a)–d) tego przepisu.

81. Po drugie, art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania wymaga, aby państwo członkowskie dokonało oceny „istotnych elementów wniosku”, co obejmuje elementy uwzględnione wcześniej przez pierwsze państwo członkowskie wraz z faktem, że osobie tej organy innego państwa członkowskiego nadały status uchodźcy. Należy podkreślić szerokie pojęcie użyte w tym przepisie. Z tego względu wszystkie ustalenia faktyczne i źródła informacji kwalifikują się jako „elementy” w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, włączając te, które doprowadziły do wydania pozytywnej decyzji przez pierwsze państwo członkowskie. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że wniosek złożony przez zainteresowaną osobę został już zbadany i wydano pozytywną decyzję o nadaniu statusu uchodźcy.

82. W tym względzie organy drugiego państwa członkowskiego nie mogą po prostu zignorować faktu, że organy pierwszego państwa członkowskiego wcześniej nadały zainteresowanej osobie status uchodźcy. Wręcz przeciwnie: jeżeli utrata zaufania nastąpiła z powodu nieludzkiego traktowania, a nie z powodu nieprawidłowości w procedurze azyłowej, należy nadać należyte znaczenie istnieniu takiej decyzji. Istnienie pozytywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy może zatem stanowić jeden z elementów uzasadniających fakty przytoczone na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez zainteresowaną osobę⁷⁵.

2. Wymogi wynikające z zasady dobrej administracji

83. Jeżeli na zasadę wzajemnego zaufania nie można powołać się ze względu na nadzwyczajne okoliczności i gdy stosuje się art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, rozporządzenie to oraz dyrektywa w sprawie procedur i dyrektywa w sprawie kwalifikowania nie określają żadnych szczególnych zasad współpracy między organami pierwszego i drugiego państwa członkowskiego – w szczególności wymiany informacji między nimi – ani terminów, których musi przestrzegać drugie państwo członkowskie. Ponieważ w niniejszej sprawie utrata zaufania dotyczy warunków życia w pierwszym państwie członkowskim, a nie samej procedury azyłowej, pewne przepisy tego rozporządzenia i tych dyrektyw można stosować w drodze analogii w wyjątkowych okolicznościach. Jednakże wobec braku szczegółowych uregulowań w prawie Unii procedury na wypadek wyjątkowych okoliczności, to państwo członkowskie zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej zachowuje kompetencję do ustanowienia tych wymogów, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie są mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające

⁷⁵ Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. a)–c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest przeprowadzana indywidualnie dla każdego przypadku i obejmuje m.in. wszystkie istotne fakty odnoszące się do kraju pochodzenia w momencie podejmowania „nowej” decyzji w sprawie wniosku, oświadczenia i dokumenty informujące o przesładowaniach lub poważnej krzywdzie, a także indywidualną sytuację i osobiste uwarunkowania wnioskodawcy.

prawa krajowemu (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności)⁷⁶.

84. Niemniej jednak organ krajowy przy egzekwowaniu prawa Unii, a mianowicie stosowaniu rozporządzenia Dublin III oraz dyrektywy w sprawie procedur i dyrektywy w sprawie kwalifikowania, jest związany zasadą dobrej administracji jako ogólną zasadą prawa Unii, co obejmuje między innymi obowiązek staranności i dbałości po stronie organów krajowych⁷⁷.

a) Współpraca i wymiana informacji między państwami członkowskimi

85. Artykuł 34 rozporządzenia Dublin III przewiduje mechanizmy wymiany informacji między państwami członkowskimi. Wymiana informacji między państwami członkowskimi na podstawie tego przepisu ma charakter fakultatywny, ponieważ wymiana informacji odbywa się, gdy państwo członkowskie się o to zwróci⁷⁸. Jeżeli jednak dochodzi do ziszczenia się scenariusza przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, a w szczególności gdy dojdzie do naruszenia zaufania między dwoma państwami członkowskimi, rozporządzenie to nie przewiduje żadnych szczególnych zasad w odniesieniu do wymiany informacji. Należy podkreślić, że jeżeli utrata zaufania dotyczy warunków pobytu w pierwszym państwie członkowskim⁷⁹, nie wpływa to na obowiązek współpracy między państwami członkowskimi w odniesieniu do procedur składania wniosków.

86. W tym względzie, ponieważ art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania wymaga, aby państwo członkowskie oceniło „odpowiednie elementy wniosku”, a zainteresowana osoba powołuje się na wydaną w pierwszym państwie członkowskim decyzję o nadaniu jej statusu uchodźcy, drugie państwo członkowskie musi ustalić okoliczności, które pozwoliły pierwszemu państwu członkowskiemu na wydanie takiej decyzji. Aby spełnić ten wymóg, a także biorąc pod uwagę – w świetle zasady dobrej administracji – fakt, że zainteresowanej osobie nadano już status uchodźcy w innym państwie członkowskim, właściwe organy drugiego państwa członkowskiego *muszą* rozważyć, czy należy zastosować art. 34 rozporządzenia Dublin III. Zgodnie z art. 34 ust. 3 tego rozporządzenia organy te mogą zwrócić się do właściwych organów w pierwszym państwie członkowskim o informacje, a w szczególności, o wyjaśnienia dotyczące okoliczności leżących u podstaw tego statusu, w którym to przypadku organy pierwszego państwa mają obowiązek udzielić odpowiedzi.

b) Rozsądny termin

87. W świetle celu, jakim jest sprawne rozpatrzenie wniosku⁸⁰, oraz w świetle zasady dobrej administracji stanowiącej ogólną zasadę prawa Unii, przy badaniu wniosków o azyl procedurę dotyczącą drugiego wniosku należy przeprowadzić w rozsądnym terminie. Motyw 19 dyrektywy

⁷⁶ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., *État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu)* (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zagadnienie to nie jest jednak przedmiotem niniejszego postępowania, a zatem nie zostało tu omówione.

⁷⁷ Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49 i 50), w którym Trybunał zastosował zasadę dobrej administracji do procedury udzielenia ochrony uzupełniającej.

⁷⁸ Zobacz art. 34 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

⁷⁹ Zobacz pkt 43 powyżej dotyczący rozróżnienia między utratą zaufania w odniesieniu do warunków życia i w odniesieniu do procedur azylowych.

⁸⁰ Zobacz art. 20 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, który potwierdza ten wymóg. Zobacz również UNHCR „Improving the quality of decision-making”, *Refugee Status Determination*, 2016, s. 5, EC/67/SC/CRP.12.

w sprawie procedur jasno potwierdza tę zasadę sprawności unijnych procedur azylowych oraz zapewnia państwom członkowskim „możliwość [...] priorytetowego traktowania dowolnego wniosku, rozpatrując go w pierwszej kolejności, przed innymi wnioskami złożonymi wcześniej”, „aby w niektórych przypadkach skrócić całkowity czas trwania procedury”.

88. Jeżeli zatem dochodzi do ziszczenia się scenariusza przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, należy wziąć pod uwagę czas trwania dwóch łącznych procedur. Wnioskodawcy, którym wcześniej nadano status uchodźcy w innym państwie członkowskim, ale którzy nie mogą korzystać z tego statusu w pierwszym państwie członkowskim ze względu na ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w drugim państwie członkowskim „w wyjątkowych okolicznościach”, wywołanych utratą zaufania między państwami członkowskimi. Sprawy wchodzące z zakres „wyjątkowych okoliczności” powinny być postrzegane jako należące do „niektórych przypadków”, którym nadaje się priorytet w motywie 19 dyrektywy w sprawie procedur.

89. Należy zauważyć, że art. 31 ust. 7 lit.a) tej dyrektywy, który pozwala państwom członkowskim „nadać priorytet rozpatrzeniu wniosku [...] w przypadku gdy wniosek wydaje się być uzasadniony”, stanowi kolejny argument za nadaniem priorytetu wnioskowi o udzielenie azylu złożonemu w drugim państwie członkowskim w następstwie tych konkretnych „wyjątkowych okoliczności”, gdy pierwsze państwo członkowskie ustaliło już, że zainteresowana osoba kwalifikuje się do nadania jej statusu uchodźcy.

90. Gdy zatem dochodzi do ziszczenia się scenariusza przewidzianego w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, zasada dobrej administracji powoduje nałożenie szczególnego ciężaru na drugie państwo członkowskie, którego organy muszą działać niezwłocznie, jako że zainteresowana osoba przeszła już pierwszą procedurę rozpatrywania wniosku, a być może i postępowanie sądowe, w toku którego stwierdzono ryzyko w świetle art. 4 karty. W tym względzie należy zauważyć, że art. 31 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur wymaga zapewnienia przez państwa członkowskie, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku⁸¹. Okres sześciu miesięcy jest zatem maksymalnym terminem na rozpatrzenie wniosku w normalnych okolicznościach. Okoliczności wyjątkowe, o których tu mowa, powinny skutkować sprawniejszym rozpatrywaniem wniosku, w związku z czym drugie państwo członkowskie powinno rozpatrzyć go w znacznie krótszym terminie.

91. Pierwsze państwo członkowskie, które nadało status uchodźcy zainteresowanej osobie, musi również wziąć na siebie szczególny, rozszerzony ciężar, który polega na wsparciu drugiego państwa członkowskiego w rozpatrzeniu wniosku złożonego przez zainteresowaną osobę w możliwie najkrótszym czasie. Co do zasady, przy wymianie informacji na podstawie art. 34 rozporządzenia Dublin III ma zastosowanie termin określony w art. 34 ust. 5, przewidującym, że państwa członkowskie, do których zwrócono się o udostępnienie informacji, muszą to zrobić w ciągu pięciu tygodni⁸². Ten termin pięciu tygodni stanowi jednocześnie maksymalny termin na rozpatrzenie wniosku w normalnych okolicznościach. „Wyjątkowe okoliczności” wywołane utratą wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ze względu na ryzyko niehumanitarnego lub

⁸¹ Artykuł 31 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur stanowi jasno, że „w przypadku gdy wniosek podlega procedurze określonej w [rozporządzeniu Dublin III], wspomniany sześciomiesięczny okres rozpoczyna się w momencie, gdy ustalono państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku zgodnie z tym rozporządzeniem, wnioskodawca znajduje się na terytorium tego państwa członkowskiego i zajął się nim właściwy organ”. W niniejszej sprawie przepis ten wymaga, aby Niemcy rozpatrzyły wniosek QY w terminie sześciu miesięcy od stwierdzenia, że Niemcy są państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jej wniosku.

⁸² Jeżeli wymiana informacji nie może nastąpić w wyznaczonym terminie pięciu tygodni, drugie państwo członkowskie może podjąć decyzję w przedmiocie wniosku samodzielnie.

poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty w jednym z państw członkowskich powinny skutkować większą sprawnością rozpatrywania wniosku. Pierwsze państwo członkowskie powinno odpowiedzieć na wszystkie wnioski o udzielenie informacji złożone przez drugie państwo członkowskie w terminie zdecydowanie krótszym niż obowiązujący w normalnych okolicznościach⁸³.

3. Wniosek częściowy

92. W świetle powyższego jestem zdania, że właściwy organ drugiego państwa członkowskiego musi przeprowadzić ocenę merytoryczną nowego wniosku zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie procedur i dyrektywy w sprawie kwalifikowania oraz ustalić, czy zainteresowana osoba spełnia przesłanki materialne umożliwiające uzyskanie statusu uchodźcy, a jednocześnie musi zapewnić przestrzeganie zasady dobrej administracji. Wspomniana zasada oraz wymóg przeanalizowania wszystkich istotnych elementów wniosku w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania powodują powstanie obowiązku uwzględnienia faktu, że wniosek o udzielenie azylu złożony przez zainteresowaną osobę został już rozpatrzony i że organy pierwszego państwa członkowskiego wydały już pozytywną decyzję o nadaniu statusu uchodźcy. Właściwe organy drugiego państwa członkowskiego mają potraktować rozpatrzenie wniosku priorytetowo i rozważyć zastosowanie art. 34 rozporządzenia Dublin III, przewidującego mechanizmy wymiany informacji między państwami członkowskimi, w ramach których pierwsze państwo członkowskie powinno odpowiedzieć na wszystkie wnioski o udzielenie informacji złożone przez drugie państwo członkowskie w terminie zdecydowanie krótszym niż obowiązujący w normalnych okolicznościach.

V. Wnioski

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) w następujący sposób:

W przypadku gdy państwo członkowskie nie może skorzystać z uprawnienia przyznanego na mocy art. 33 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 i odrzucić jako niedopuszczalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na nadanie statusu uchodźcy w innym państwie członkowskim, ponieważ warunki życia w tym państwie członkowskim narażałyby wnioskodawcę na poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

art. 78 ust. 1 i 2 TFUE,

art. 3 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 bezpaństwowca,

⁸³ Należy powołać się na obowiązek lojalnej współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 3 TFUE.

art. 4 ust. 1 i art. 13 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; oraz

art. 10 ust. 2 i 3 oraz art. 33 ust. 1 i art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32

należy interpretować w ten sposób, że nie wynika z nich wymóg uznawania przez państwo członkowskie – bez przeprowadzenia oceny merytorycznej – ochrony międzynarodowej udzielonej wcześniej wnioskodawcy przez inne państwo członkowskie.

Dokonując oceny nowego wniosku złożonego ze względu na wystąpienie wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013, właściwe organy mają ustalić, zgodnie z przepisami dyrektywy 2011/95 i dyrektywy 2013/32, czy zainteresowana osoba spełnia materialne przesłanki umożliwiające uzyskanie statusu uchodźcy, jednocześnie zapewniając przestrzeganie zasady dobrej administracji i uwzględniając fakt, iż wniosek złożony przez zainteresowaną osobę był już rozpatrywany przez organy innego państwa członkowskiego, jako że fakt ten stanowi istotny element wniosku w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95. Właściwe organy dokonujące tej oceny mają nadać priorytet rozpatrzeniu wniosku i rozważyć zastosowanie art. 34 rozporządzenia nr 604/2013, który przewiduje mechanizmy wymiany informacji między państwami członkowskimi, w ramach których organy pierwszego państwa członkowskiego powinny odpowiedzieć na wszystkie wnioski o udzielenie informacji złożone przez drugie państwo członkowskie w terminie zdecydowanie krótszym niż obowiązujący w normalnych okolicznościach.