



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA
przedstawiona w dniu 5 grudnia 2019 r.¹

Sprawa C-564/18

LH
przeciwko
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd do spraw administracyjnych i społecznych dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka w dziedzinie azylu i ochrony uzupełniającej – Wspólne procedury udzielania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 33 – Przesłanki niedopuszczalności – Wyczerpujący charakter – Artykuł 46 ust. 3 – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego – 8-dniowy termin dla sądu na wydanie rozstrzygnięcia

I. Wprowadzenie

1. Dyrektywa 2013/32/UE² określa pięć przypadków, w których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać uznany za niedopuszczalny. Dwa z tych przypadków są istotne dla niniejszej sprawy, a mianowicie sytuacje, kiedy państwo trzecie może zostać uznane w stosunku do zainteresowanego wnioskodawcy za „pierwsze państwo azylu” lub za „bezpieczny kraj trzeciej”.
2. Czy państwo członkowskie może przyjąć przepis zezwalający jego organom na uznanie za niedopuszczalne wniosków złożonych przez wnioskodawców, którzy przybywają do tego państwa członkowskiego przez państwo trzecie uznane za „bezpieczne państwo tranzytu”, dodając w ten sposób w praktyce nową kategorię do wykazu zawartego w art. 33 dyrektywy 2013/32?
3. Ponadto czy kontrola sądowa decyzji administracyjnych uznających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalne może zostać poddana 8-dniowemu terminowi?

¹ Język oryginału: angielski.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii Europejskiej

4. Zgodnie z motywem 43 dyrektywy 2013/32 „[p]aństwa członkowskie powinny rozpatrzyć wszystkie wnioski pod względem merytorycznym, to jest ocenić, czy dany wnioskodawca kwalifikuje się do udzielenia mu ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE, z wyjątkiem przypadków, w których niniejsza dyrektywa stanowi inaczej, w szczególności w przypadku gdy można zasadnie przypuszczać, że inne państwo rozpatrzyłoby wniosek lub zapewniłoby wystarczającą ochronę. W szczególności państwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do merytorycznej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy kraj pierwszego azylu [pierwsze państwo azylu] przyznał[o] wnioskodawcy status uchodźcy lub inną wystarczającą ochronę, a wnioskodawca będzie podlegał readmisji do tego kraju [państwa]”.

5. Motyw 44 dyrektywy 2013/32 przewiduje, że „[p]aństwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do merytorycznej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy można zasadnie oczekiwać, że wnioskodawca z powodu wystarczającego związku z państwem trzecim, określonego prawem krajowym, może poszukiwać ochrony w tym państwie trzecim oraz że zachodzą okoliczności wskazujące, że wnioskodawca zostanie przyjęty lub będzie podlegał readmisji do tego państwa. Państwa członkowskie powinny postępować według tej zasady jedynie w przypadku, gdy można przyjąć, że dany wnioskodawca będzie bezpieczny w danym państwie trzecim. W celu uniknięcia wtórnego przepływu wnioskodawców należy ustanowić wspólne zasady, według których państwa członkowskie uznają lub określają państwa trzecie jako bezpieczne”.

6. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32 dotyczy „wniosków niedopuszczalnych”. Ma on następujące brzmienie:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE, w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

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

- a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;
- b) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu [pierwsze państwo azylu] w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35;
- c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;
- d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE; lub
- e) osoba pozostająca na utrzymaniu wnioskodawcy złożyła wniosek po tym, jak na mocy art. 7 ust. 2 wyraziła zgodę, aby jej sprawa została rozpatrzona na podstawie wniosku złożonego w jej imieniu, i nie zachodzą okoliczności faktyczne związane z sytuacją tej osoby uzasadniające odrębny wniosek”.

7. Artykuł 35 dyrektywy 2013/32 dotyczy „[k]oncepcj[i] kraju pierwszego azylu [koncepcji pierwszego państwa azylu]”. Stanowi on:

„Państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu [pierwsze państwo azylu] dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli:

- a) został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony; lub
- b) w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement; pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa.

Stosując koncepcję kraju pierwszego azylu [pierwszego państwa azylu] w szczególnej sytuacji wnioskodawcy, państwa członkowskie mogą uwzględnić art. 38 ust. 1. Wnioskodawcy zezwala się na odwołanie się od zastosowania koncepcji kraju pierwszego azylu [pierwszego państwa azylu] w jego szczególnej sytuacji.

8. Artykuł 38 dotyczy „koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego”. Ma on następujące brzmienie:

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

- a) życie i wolność tej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych;
- b) nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy określonej w dyrektywie 2011/95/UE;
- c) przestrzegana jest zasada non-refoulement, zgodnie z konwencją genewską;
- d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania; oraz
- e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską.

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

- a) przepisom wymagającym istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie któr[ego] udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby;
- b) przepisom dotyczącym metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Metodologia taka obejmuje rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne;
- c) przepisom zezwalającym, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które [to przepisy], co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego

na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a).

[...]”.

9. Artykuł 46 dotyczy „[p]raw[a] do skutecznego środka prawnego”. Ma on następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w następujących sytuacjach:

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:

[...]

ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;

[...]

[...]

3. Aby spełnić wymogi z ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

[...]

10. Państwa członkowskie mogą ustanowić terminy obowiązujące sąd na mocy ust. 1 na zbadanie decyzji organu rozstrzygającego [Państwa członkowskie mogą ustanowić terminy obowiązujące sąd, gdy na mocy ust. 1 bada decyzję organu rozstrzygającego].

[...]”.

B. Prawo krajowe

10. Zgodnie z § 51 ust. 2 lit. f) *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie do azylu, zwanej dalej „ustawą o prawie azylu”) wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest niedopuszczalny, jeżeli „wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie był narażony na prześladowanie w rozumieniu § 6 ust. 1 lub na ryzyko poważnych krzywd w rozumieniu § 12 ust. 1 lub w którym zapewniony jest wystarczający poziom ochrony”.

11. Paragraf 53 ust. 4 ustawy o prawie azylu przewiduje termin 8 dni na przeprowadzenie sądowego etapu procedury azylowej w przypadkach wniosków uznanych za niedopuszczalne.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. Skarżący w postępowaniu głównym, będący obywatelem Syrii pochodzenia kurdyjskiego, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w dniu 19 lipca 2018 r.

13. Właściwy organ ds. azylowych, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urząd ds. imigracji i azylu, Węgry) (zwany dalej „urzędem ds. cudzoziemców”), stwierdził niedopuszczalność wniosku i uznał, że zasada non-refoulement nie ma zastosowania do sytuacji skarżącego. Urząd ten nakazał powrót skarżącego z terytorium Unii Europejskiej na terytorium Republiki Serbii i wykonanie tej decyzji poprzez wydalenie skarżącego. Ponadto wydał wobec skarżącego zakaz wjazdu i pobytu na okres dwóch lat.

14. Skarżący zaskarżył tę decyzję do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu do spraw administracyjnych i społecznych dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), sądu odsyłającego.

15. Skarżący twierdzi, że decyzja urzędu ds. cudzoziemców jest niezgodna z prawem i należy stwierdzić jej nieważność. Podnosi on ponadto, że należy rozstrzygnąć w przedmiocie istoty jego wniosku o nadanie mu statusu uchodźcy, ponieważ § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu, na mocy którego urząd ds. cudzoziemców zakwalifikował jego wniosek jako niedopuszczalny, narusza prawo Unii. Chodzi tu bowiem o nową przesłankę niedopuszczalności, opartą na koncepcji „bezpiecznego państwa tranzytu”, która nie została przewidziana w art. 33 dyrektywy 2013/32.

16. Urząd ds. cudzoziemców twierdzi co do istoty, że § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu należy rozpatrywać w jego kontekście historycznym: celem ustawodawcy było ustanowienie przepisów, które miały między innymi stanowić odpowiedź na trudności napotymane przez znaczną liczbę wnioskodawców.

17. Ponadto sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do odpowiedniego charakteru terminu 8 dni, w którym powinien on przeprowadzić kontrolę decyzji urzędu ds. cudzoziemców uznającej wniosek skarżącego za niedopuszczalny.

18. W tych okolicznościach Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd do spraw administracyjnych i społecznych dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przepisy dotyczące wniosków niedopuszczalnych z art. 33 [dyrektywy 2013/32] należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym wniosek w ramach procedury azylowej jest niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył do tego państwa członkowskiego, na Węgry, przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub na ryzyko poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony?
- 2) Czy art. 47 Karty praw podstawowych [Unii Europejskiej] i art. 31 dyrektywy [2013/32] – mając również na uwadze art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka – należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie państwa członkowskiego, które ustanawia wiążący termin 8 dni na przeprowadzenie sądowego postępowania administracyjnego w odniesieniu do wniosków uznanych za niedopuszczalne w procedurach azylowych, jest zgodne z tymi przepisami?”

19. Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania pilnego trybu prejudycjalnego uregulowanego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Decyzją z dnia 19 września 2018 r. wyznaczona izba Trybunału postanowiła nie uwzględnić tego wniosku.

20. Uwagi na piśmie przedstawione zostały przez skarżącego, rządy niemiecki, francuski i węgierski oraz Komisję Europejską. Z wyjątkiem rządu francuskiego wzięli oni również udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 11 września 2019 r.

IV. Ocena

21. W ramach pierwszej części niniejszej opinii zaproponuję odpowiedź, zgodnie z którą wykaz przesłanek niedopuszczalności (materialnej) określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 ma charakter wyczerpujący. Ponieważ dodatkowa przesłanka „bezpiecznego państwa tranzytu” nie może zostać objęta zakresem istniejących koncepcji „pierwszego państwa azylu” lub „bezpiecznego kraju trzeciego”, nie widzę innej możliwości jak uznać, że państwa członkowskie rzeczywiście nie mają możliwości przyjęcia takiej dodatkowej przesłanki niedopuszczalności (część A).

22. Co się tyczy pytania drugiego, podobnie jak w mojej opinii w sprawie PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, zwanej dalej „sprawą PG”), w niniejszej sprawie zasugeruję, że adekwatność 8-dniowego terminu zależy od tego, czy umożliwia on zagwarantowanie praw procesowych skarżącego. Kwestia ta podlega ocenie sądu krajowego nie tylko w świetle szczególnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu obowiązku dokonania przez sąd pełnej i ex nunc kontroli, lecz również w świetle ogółu okoliczności i warunków, w jakich sąd ma wykonywać swoje funkcje orzecznicze. Jeżeli sąd krajowy uzna, że w świetle powyższych elementów omawiany termin nie może zostać dotrzymany, sąd ten powinien odstąpić od jego stosowania i dokończyć badanie w najkrótszym możliwym czasie po upływie terminu (część B).

A. W przedmiocie pytania pierwszego: przesłanki niedopuszczalności

23. Zgodnie z § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2018 r., wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest uznawany za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie był narażony na prześladowanie lub na ryzyko poważnych krzywd lub w którym „zapewniony jest wystarczający poziom ochrony”³. W niniejszej opinii będę odnosić się do tej przesłanki jako do przesłanki „bezpiecznego państwa tranzytu”, na wzór formuły użytej przez sąd odsyłający, skarżącego oraz zainteresowane podmioty.

24. Rząd węgierski jest zdania, że ta przesłanka jest zgodna z koncepcją „bezpiecznego kraju trzeciego” w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. c) i art. 38 dyrektywy 2013/32. Podkreśla on, że państwa członkowskie dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi przy transponowaniu dyrektywy, i zauważa, że w poprzedniej wersji ustawodawstwo krajowe ściśle odzwierciedlało brzmienie dyrektywy 2013/32, co jednak okazało się niezadowolające, w szczególności w dobie kryzysu migracyjnego. Rząd węgierski dodaje, że obowiązujące przepisy mają na celu uniknięcie „forum shopping” w dziedzinie azylu. Zdaniem tego rządu osoba ubiegająca się o azyl powinna złożyć wniosek o udzielenie azylu w pierwszym bezpiecznym dla niej państwie, a niekoniecznie w państwie, które uważa za najwłaściwsze dla siebie. Omawiana nowa przesłanka odzwierciedla fakt, że osoba ubiegająca się o azyl nie może zdecydować, by nie składać wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie trzecim, w którym przebywała.

25. Wszystkie pozostałe zainteresowane podmioty (jak również sąd odsyłający) wskazują, że przesłanka niedopuszczalności dotycząca „bezpiecznego państwa tranzytu” nie została przewidziana w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Podnoszą one, że wykaz zawarty w tym przepisie ma charakter jednoznacznie wyczerpujący i nie zezwala państwom członkowskim na dodawanie dodatkowych kategorii.

26. Zgadzam się z tym poglądem. Należy jednak sprecyzować na wstępie, że analizowane w niniejszej sprawie pojęcie „niedopuszczalności”, o którym mowa w art. 33 dyrektywy 2013/32, dotyczy tego, co można nazwać „materialną” niedopuszczalnością, w przeciwieństwie do pojęcia niedopuszczalności „proceduralnej”.

3 Podkreślenie moje.

27. Artykuł 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 stanowi, że państwa członkowskie mogą w pewnych okolicznościach uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny (a tym samym nie badać go co do istoty). Wszystkie sytuacje wyszczególnione w art. 33 ust. 2 lit. a)–e) dotyczą przypadków, w których nie jest konieczna żadna (lub żadna nowa) ocena wniosku co do istoty⁴. Taka „materialna” niedopuszczalność różni się jednakże od kwestii ogólnej proceduralnej niedopuszczalności, która może zachodzić w różnych okolicznościach. Innymi słowy fakt, że przesłanki „materialnej” niedopuszczalności zostały zharmonizowane na mocy dyrektywy 2013/32, nie oznacza, że państwa członkowskie nie mają możliwości utrzymywania lub wprowadzania przepisów dotyczących różnych aspektów *proceduralnej* (nie)dopuszczalności, takich jak odnoszące się do mających zastosowanie terminów na wniesienie skargi do sądu, zasad takiego wnoszenia, zdolności do czynności prawnych itd.

28. Co się tyczy konkretnie przesłanek materialnej niedopuszczalności, rzeczywiście nie widzę innej możliwości jak uznać, że art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 zawiera w tym względzie wyczerpujący wykaz. Wniosek ten wynika jasno nie tylko z brzmienia tego przepisu („[p]aństwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, wyłącznie jeżeli [...]”), lecz również z logiki i z systematyki tej dyrektywy⁵, i został niedawno potwierdzony przez Trybunał, choć w nieco innym kontekście⁶.

29. Pozostaje zatem do rozważenia kwestia, czy przesłanka „bezpiecznego państwa tranzytu” może wchodzić w zakres jednej z przesłanek niedopuszczalności już wymienionych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Z pięciu wymienionych w tym przepisie przesłanek jedynie dwie następujące mogą ewentualnie mieć znaczenie w kontekście niniejszej sprawy: „pierwsze państwo azylu” i „bezpieczny kraj trzeci” – koncepcje zdefiniowane odpowiednio w art. 35 i 38 dyrektywy 2013/32.

30. Poniżej dokonam analizy każdej z tych dwóch przesłanek po kolei.

1. Pierwsze państwo azylu

31. Koncepcja „pierwszego państwa azylu” jest zdefiniowana w art. 35 dyrektywy 2013/32. Ma ona zastosowanie do dwóch sytuacji.

32. Po pierwsze, zgodnie z art. 35 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2013/32 obejmuje ona państwo, w którym wnioskodawca został uznany za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony. Przypadek, w którym status uchodźcy już został udzielony i w dalszym ciągu przysługuje wnioskodawcy, w sposób oczywisty nie znajduje zastosowania do przesłanki bezpiecznego państwa tranzytu, a w obliczu dostępnych informacji nie ma znaczenia dla sytuacji wnioskodawcy.

33. Po drugie, zgodnie z art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32 koncepcja pierwszego państwa azylu może dotyczyć państwa, w którym dany wnioskodawca „korzysta z wystarczającej ochrony”, „w tym z zasady non-refoulement”, pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa.

34. Dyrektywa 2013/32 nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „wystarczającej ochrony”. Wyrok Trybunału w sprawie Alheto dostarcza jednak pewnych wskazówek w tym względzie. W tej sprawie pojęcie „wystarczającej ochrony” w rozumieniu art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32 zostało zastosowane przez Trybunał do sytuacji palestyńskiej wnioskodawczyny

4 Zobacz pkt 6 powyżej.

5 Jeśli chodzi o systematykę, jak stwierdza motyw 43 dyrektywy 2013/32, „[p]aństwa członkowskie powinny rozpatrzyć wszystkie wnioski pod względem merytorycznym”, co oznacza, że przypadki, w których możliwe jest odejście od tego wymogu, należy traktować jak wyjątki i interpretować ściśle.

6 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 76).

zarejestrowanej przez UNRWA⁷, która opuściła swoje zwykłe miejsce pobytu w Strefie Gazy i udała się do Jordanii. Przebywała tam krótko⁸, a następnie udała się do państwa członkowskiego i złożyła w nim wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. UNRWA prowadzi działalność i jest uznana na terytorium Jordanii, a zasadnicze pytanie dotyczyło tego, czy Jordania może zostać uznana za pierwsze państwo azylu wnioskodawczyni.

35. W tym konkretnym kontekście Trybunał orzekł, że dana osoba objęta rzeczywistą ochroną lub pomocą otrzymywaną od UNRWA może zostać uznana za osobę korzystającą z „wystarczającej ochrony” w rozumieniu art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32, jeżeli dane państwo „zobowiązuje się do readmisji zainteresowanego po opuszczeniu przez niego terytorium tego państwa w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii” oraz „uznaje rzeczoną ochronę lub pomoc ze strony UNRWA i przystępuje do zasady non-refoulement, umożliwiając w ten sposób zainteresowanemu bezpieczne przebywanie na swoim terytorium, w godnych warunkach życia i tak długo, jak długo wymagać tego będzie ryzyko grożące na terytorium zwykłego miejsca zamieszkania”⁹.

36. Przypadek objęty zakresem art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32 opiera się więc na założeniu podobnym do sytuacji objętej art. 35 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy, a mianowicie że wnioskodawca może już korzystać z pewnego stopnia ochrony, na którą nadal może się powoływać¹⁰.

37. Ten niejako „retrospektywny” wymiar ochrony międzynarodowej już udzielonej wnioskodawcy (na którą nadal może on się powoływać) w rozumieniu art. 35 akapit pierwszy lit. b) znajduje potwierdzenie w tytule tego artykułu („*pierwsze państwo azylu*”) i w wyjaśnieniach udzielonych w tym względzie w motywie 43 dyrektywy 2013/32.

38. Elementy te wskazują, że pojęcie „pierwszego państwa azylu”, o którym mowa w art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32, odnosi się do desygnatu innego niż pojęcie „bezpiecznego państwa tranzytu”.

39. Po pierwsze, prawdą jest, że raczej ogólne pojęcie „wystarczającej ochrony”, stanowiące jeden z elementów definiujących „pierwsze państwo azylu” w rozumieniu art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32, jest również wspomniane w definicji „bezpiecznego państwa tranzytu” na mocy rozpatrywanego przepisu krajowego. Jednakże § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie wymaga wyraźnie, by w danym państwie trzecim zagwarantowana została zasada non-refoulement.

40. Po drugie, co ważniejsze, trudno mi zrozumieć, jak z samej możliwości tranzytu przez dane państwo mogłaby wynikać jakakolwiek skuteczna ochrona dla wnioskodawcy, na którą mógłby się on powołać ponownie kiedy (i o ile) miałby podlegać on readmisji. Sama możliwość zwrócenia się przez tego wnioskodawcę o udzielenie mu na przyszłość ochrony międzynarodowej na terytorium tego państwa różni się zasadniczo od ochrony już udzielonej, na którą można się jeszcze powołać, będącej immanentnym elementem koncepcji pierwszego państwa azylu.

41. Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzam, że pojęcia „bezpiecznego państwa tranzytu” nie można uznać za wchodzące w zakres pojęcia „pierwszego państwa azylu” w rozumieniu art. 33 ust. 1 lit. b) i art. 35 dyrektywy 2013/32 ani za zgodne z nim.

7 Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie.

8 23 dni. Zobacz również opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 85).

9 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 143).

10 Zobacz również opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 84).

2. Bezpieczny kraj trzeci

42. Stosowanie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego” w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. c) i art. 38 dyrektywy 2013/32 jest uzależnione od spełnienia trzech ogólnych kategorii warunków, które można zasadniczo zakwalifikować jako *zasady*, *przepisy* i *gwarancje*.

43. W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. a)–e) dyrektywy 2013/32, państwo członkowskie musi mieć pewność, że względem wnioskodawcy będą przestrzegane wyraźnie ustanowione *zasady*. Zasady te wymagają, by: życie i wolność tej osoby nie były zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych; nie zachodziło ryzyko doznania przez tę osobę poważnej krzywdy określonej w dyrektywie 2011/95/UE¹¹; przestrzegana była zasada non-refoulement, zgodnie z konwencją genewską¹²; przestrzegany był ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania; istniała możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z konwencją genewską.

44. W drugiej kolejności państwa członkowskie muszą ustanowić *przepisy* wymagające, zgodnie z art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, istnienia *związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby*. Na mocy art. 38 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy przepisy te powinny również określać metodologię, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Wreszcie zgodnie z art. 38 ust. 2 lit. c) omawianej dyrektywy należy ustanowić zgodne z prawem międzynarodowym przepisy zezwalające na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy.

45. W trzeciej kolejności, co się tyczy *gwarancji*, art. 38 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 uściśla, że ustanowione przepisy muszą „co najmniej” zezwalać wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy należy również umożliwić podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim. Ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 3 tej dyrektywy, wykonując decyzję opartą wyłącznie na koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, państwo członkowskie informuje o tym odpowiednio wnioskodawcę oraz wydaje mu dokument informujący organy państwa trzeciego, w języku tego państwa, że wniosek nie został rozpatrzony co do istoty. Wreszcie art. 38 ust. 4 omawianej dyrektywy przewiduje, że w przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II owej dyrektywy.

46. Podczas rozprawy dyskutowana była kwestia, czy okoliczność tranzytu przez dane państwo może być uznana za „związ[ek] między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie któr[ego] udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby” w rozumieniu art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

47. Nie sądzę, by było to możliwe.

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

12 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 137, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Uzupełniona i zmieniona protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).

48. Przyznaję, że brzmienie art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 nie dostarcza wielu wskazówek co do znaczenia wyrażenia „związ[ek] między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie któr[ego] udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby”. Motyw 44 odwołuje się do definicji, jaką należy przyjąć w prawie krajowym.

49. Niemniej, analizując bezpośredni kontekst tego pojęcia „związku”, stwierdzam, że art. 38 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2013/32 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia przepisów wymagających istnienia takiego związku, a także ustanowienia metodologii oceny sytuacji danego wnioskodawcy. Jeżeli sam fakt zwykłego tranzytu miałby być wystarczający, aby ustanowić taki związek, w jakim celu prawodawca miałby opracować złożone wymogi co do zasad, przepisów lub gwarancji?

50. Jeśli chodzi o szerszy kontekst art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, stwierdzam, że koncepcja „bezpiecznego kraju trzeciego” jest jedną z trzech kategorii państw (razem z „innym państwem członkowskim” i „pierwszym państwem azylu”), do których wnioskodawca może zostać skierowany celem rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Innymi słowy – koncepcje te pozwalają organom państw członkowskich, które otrzymały wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, na przeniesienie odpowiedzialności za badanie potrzeb wnioskodawcy w tym zakresie na inne państwo.

51. Po pierwsze, chodzi tu o wyjątek od ogólnej reguły, zgodnie z którą co do zasady wszystkie wnioski powinny zostać zbadane¹³. Jak każdy wyjątek, i ten podlega wykładni zawężającej¹⁴.

52. Po drugie, te trzy kategorie państw nie są *jakimikolwiek innymi* państwami, ale państwami zapewniającymi szczególne gwarancje, których istnienie jest albo dorozumiane (w odniesieniu do państw członkowskich)¹⁵ albo weryfikowane na podstawie szczególnych przepisów. Mając na względzie bardzo szczegółowy reżim proceduralny wprowadzony na mocy art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32, jestem zdania, że gdyby prawodawca chciał zdefiniować „związek”, który stanowi kluczowy element pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego”, poprzez odniesienie do zwykłego tranzytu, taki zamiar zostałby wyrażony wyraźnie. Powtórzę – gdyby tak miało być, obowiązujący szczegółowy reżim proceduralny byłby całkowicie zbędny.

53. Po trzecie, ostatnie zdanie art. 38 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 uściśla, że wnioskodawca powinien mieć możliwość „podważeni[a] istnienia związku łączącego go z państwem trzecim”. Jeżeli to prawo ma mieć jakąkolwiek treść, ów związek musi oznaczać coś więcej niż sam fakt tranzytu, gdyż w przeciwnym razie dyskusja ograniczyłaby się prawdopodobnie do tego, jaki rodzaj tranzytu jest rozstrzygający – pieszo, samochodem, autobusem, samolotem – i czy na przykład dwudziestominutowy postój, w czasie którego potencjalny wnioskodawca mógł nawiązać kontakt z urzędnikami danego państwa, jest wystarczający dla stworzenia odpowiedniego związku.

54. Pojęcie „bezpiecznego państwa tranzytu” przewidziane w § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu zawiera jeszcze jeden aspekt, a mianowicie wymóg „wystarczającego poziomu ochrony”.

55. Jak już wspomniałem, w odróżnieniu od koncepcji pierwszego państwa azylu i bezpiecznego kraju trzeciego, § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie wymaga wyraźnie, aby „bezpieczne państwa tranzytu” zapewniły zasadę non-refoulement, której przestrzeganie jest wymagane na mocy konwencji genewskiej, a zatem wedle wszelkiej logiki również na mocy prawa Unii¹⁶.

¹³ Zobacz przypis 5 powyżej.

¹⁴ W odniesieniu do dyrektywy poprzedzającej dyrektywę 2013/32 zobacz również opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 78).

¹⁵ 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 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶ Artykuł 33 konwencji genewskiej. Zobacz art. 78 ust. 1 TFUE i art. 21 dyrektywy 2011/95.

56. Tym samym określona w omawianym prawie krajowym przesłanka „bezpiecznego państwa tranzytu” łągodzi mające zastosowanie kryteria na dwóch płaszczyznach: siły związku, jaki musi istnieć między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, oraz poziomu ochrony, jaką to państwo powinno zapewnić. Jestem zdania, że z obu tych powodów przesłanka „bezpiecznego państwa tranzytu” przewidziana w § 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie może zostać uznana za odpowiadającą koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”, o którym mowa w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

57. Wniosku tego nie podważa okoliczność, że niedawny wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej¹⁷ mającego zastąpić dyrektywę 2013/32 sugeruje, w projekcie art. 45 ust. 3 lit. a) dotyczącego koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, że „[o]rgan rozstrzygający uznaje państwo trzecie za bezpieczny kraj trzeciej w odniesieniu do konkretnej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową po indywidualnym rozpatrzeniu wniosku, wyłącznie w przypadku, gdy ma pewność co do bezpieczeństwa tego państwa trzeciego dla konkretnej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową zgodnie z kryteriami określonymi w ust. 1 oraz gdy ustalono, że: a) istnieje związek między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby, w tym z uwagi na przejazd tej osoby tranzytem przez to państwo trzecie, które jest pod względem geograficznym położone w pobliżu kraju pochodzenia wnioskodawcy [...]”¹⁸.

58. Po pierwsze, akt ten pozostaje wnioskiem ustawodawczym. Nie jest to (jeszcze) wiążący akt prawa Unii.

59. Po drugie, zważywszy na treść projektu przepisu dotyczącego koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, przedstawiona propozycja nie może zostać uznana za klaryfikację lub kodyfikację obowiązującego prawa w tej dziedzinie. Jak przyznała Komisja w trakcie rozprawy, jeżeli propozycja ta zostanie przyjęta, stanowić będzie wyraźną zmianę systemu prawnego.

60. Po trzecie, okoliczność, że proponowana wersja przewiduje istotną zmianę wykraczającą poza samą klaryfikację obowiązującej obecnie koncepcji, wydaje się odbijać echem w ramach procedury legislacyjnej, w ramach której wyrażono wątpliwości co do tego, czy wniosek Komisji wpisuje się w ogólną logikę leżącą u podstaw koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego.

61. W tym względzie pragnę zauważyć, że właściwy komitet Parlamentu Europejskiego zaproponował następującą poprawkę do przywołanego projektu przepisu: „a) istnieje wystarczający związek między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a państwem trzecim, na podstawie którego udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby; oznacza to, że w państwie tym znajdowało się poprzednie miejsce zamieszkania lub pobytu, w przypadku gdy można zasadnie oczekiwać, że z uwagi na czas trwania i charakter tego zamieszkania lub pobytu osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie poszukiwać ochrony w tym państwie, oraz są podstawy do uznania, że zostanie poddana readmisji do tego państwa [...]”¹⁹.

¹⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE [COM(2016) 467].

¹⁸ Podkreślenie moje.

¹⁹ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE, Komitet Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 22 maja 2018 r. [COM(2016) 467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)].

62. Podobnie Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (zwany dalej „UNHCR”) uznał, że koncepcja „bezpiecznego kraju trzeciego” nie powinna przybrać formy proponowanej we wniosku Komisji²⁰. UNHCR przyznaje, że chociaż „prawo międzynarodowe nie wymaga istnienia znaczącego związku, UNHCR zawsze opowiadał się za istnieniem takiego związku, który czyniłby rozsądnym i uzasadnionym ubieganie się przez daną osobę o azyl w innym państwie”²¹. UNHCR zauważa następnie, że „uwzględnianie długości i charakteru pobytu oraz powiązań rodzinnych lub wszelkich innych powiązań zwiększa skuteczność powrotu lub transferu zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i państwa trzeciego. Podejście takie zmniejsza ryzyko dalszego nielegalnego przemieszczania się, zapobiega powstawaniu sytuacji »orbitalnych« i przyczynia się do pogłębiania międzynarodowej współpracy i podziału odpowiedzialności między państwami”²².

63. Pogląd, zgodnie z którym taki związek może zostać uznany za istniejący w obliczu pewnych powiązań specyficznych dla wnioskodawcy, lecz jednoznacznie wykraczających poza sam tranzyt, znajduje również odzwierciedlenie w uprzednich stanowiskach przyjętych przez UNCHR w omawianej dziedzinie²³.

64. Zadaniem Trybunału nie jest wydawanie opinii w przedmiocie projektu aktu prawnego. Niemniej jeżeli koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego ma mieć jakiegokolwiek autonomiczne znaczenie, jej wykładnia nie może prowadzić do niejako automatycznego wydalania wnioskodawców do państw, przez które podróżowali, wywołując tym samym efekt domino, w wyniku którego dany wniosek nie zostanie nigdy i nigdzie rozpatrzony co do istoty²⁴.

65. W świetle powyższych rozważań mój pierwszy wniosek częściowy jest taki, że art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej należy uznać za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył do tego państwa członkowskiego przez państwo trzecie, w którym nie jest on narażony na prześladowanie ani na ryzyko poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest wystarczający poziom ochrony.

B. Pytanie drugie: odpowiedni charakter 8-dniowego terminu

66. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)²⁵ stoi na przeszkodzie uregulowaniu ustanawiającemu wiążący termin 8 dni dla sądu na przeprowadzenie kontroli decyzji administracyjnej uznającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny.

20 UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation [COM(2016) 467], kwiecień 2019. Jak zauważył Trybunał w kontekście dyrektywy 2011/95, „dokumenty pochodzące z [UNHCR] nabierają szczególnego znaczenia w świetle roli powierzonej UNHCR konwencją genewską”. Wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation [COM(2016) 467], kwiecień 2019, s. 42.

22 Ibidem.

23 Zobacz w szczególności UNCHR, „Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries”, kwiecień 2018, oraz „Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers”, maj 2013.

24 Zobacz również motyw 44 dyrektywy 2013/32, ostrzegający przed wtórnym przepływem wnioskodawców (który ma miejsce wówczas, gdy wnioskodawcy ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej przemieszczają się z państwa, do którego pierwotnie przybyli, do innego państwa celem złożenia wniosku o udzielenie tejże ochrony).

25 W swoim drugim pytaniu sąd odsyłający odnosi się do art. 31 dyrektywy 2013/32 oraz do art. 6 i 13 europejskiej Konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”). Niemniej, zważywszy na okoliczności sprawy (sprawy przed sądem) i fakt, że Unia Europejska nie jest stroną EKPC, rozumiem to pytanie jako odnoszące się z jednej strony do art. 46 dyrektywy 2013/32 (który dotyczy kontroli przeprowadzanej przez sąd), a nie do jej art. 31 (który odnosi się do badania na szczeblu administracyjnym), a z drugiej strony do art. 47 karty, interpretowanego, na mocy jej art. 52 ust. 3, w świetle odpowiednich postanowień EKPC i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

67. Kwestią terminów mających zastosowanie do kontroli przeprowadzanej przez sąd w dziedzinie ochrony międzynarodowej zajmuję się w sposób ogólny w mojej równoległej opinii w sprawie PG, ogłoszonej w tym samym dniu co niniejsza opinia. Wyrażam przekonanie, że propozycje sformułowane w owej opinii w odniesieniu do terminu 60 dni na dokonanie kontroli co do istoty decyzji w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej mają również zastosowanie, pod pewnymi względami nawet w większym stopniu, do wiążącego terminu 8 dni dla decyzji w przedmiocie niedopuszczalności.

68. W niniejszej opinii koncentruję się więc wyłącznie na okolicznościach, *które odróżniają* niniejszą sprawę od sprawy PG, jednocześnie odsyłając, w pozostałym zakresie, do analizy, którą przedstawiłem w tamtej opinii. Podkreślę w szczególności, że nawet wydana w ramach szczególnej i przyspieszonej procedury decyzja stosująca jedną z przesłanek niedopuszczalności nie może prowadzić do „złagodzenia” standardu kontroli (sekcja 1). Okoliczność ta, w połączeniu ze względami strukturalnymi podobnymi do tych w sprawie PG, prowadzi mnie do wniosku, że jeżeli sąd odsyłający stwierdzi, iż w toczącej się przed nim sprawie termin 8 dni uniemożliwia zakończenie pełnej i *ex nunc* kontroli przy jednoczesnym poszanowaniu praw wnioskodawcy przysługujących mu w szczególności na mocy dyrektywy 2013/32, sąd ten powinien odstąpić od stosowania właściwego przepisu prawa krajowego i zakończyć kontrolę najszybciej jak to możliwe po upływie tego terminu (sekcja 2).

1. Specyficzne (ograniczone) cechy sądowej kontroli przesłanek niedopuszczalności

69. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wskazuje, że 8-dniowy termin często nie może zostać dochowany lub jego dochowanie wiąże się z poważnymi trudnościami. Nie pozwala on bowiem sądowi na wyjaśnienie okoliczności faktycznych z zachowaniem wymaganego standardu. Sytuacja ta prowadzi do naruszenia wymogu przeprowadzenia wyczerpującej kontroli. Zakończenie kontroli w omawianym terminie ma być szczególnie trudne w kontekście wniosków uznanych za niedopuszczalne, jako że ciężar dowodu spoczywa prawie wyłącznie na wnioskodawcach, którzy i tak znajdują się już w sytuacji braku poczucia bezpieczeństwa. Sąd odsyłający podkreśla również okoliczność, że jego orzeczenie nie podlega zaskarżeniu.

70. W swoich uwagach na piśmie uczestnicy postępowania wyrazili zróżnicowane opinie co do tego, czy termin 8 dni jest odpowiedni.

71. Wnioskodawca zgadza się z twierdzeniem sądu odsyłającego, zgodnie z którym sporny termin jest niemożliwy do dochowania w praktyce. Wskazuje on, że wniosek w postępowaniu głównym był rozpatrywany na podstawie szczególnych przepisów znajdujących zastosowanie w sytuacji kryzysu oraz że inne aspekty procedury utrudniają wykonywanie praw wnioskodawcy. Powołuje się on na istnienie 3-dniowego terminu na wniesienie skargi oraz na okoliczność, że w praktyce niemożliwe jest uzyskanie przesłuchania przez sędziego z tego względu, że takie przesłuchanie musi odbyć się w strefie tranzytowej za pośrednictwem środków telekomunikacji, którymi sędzia nie dysponuje. Wnioskodawca zwraca następnie uwagę na fakt, że skarga na decyzję administracyjną nie ma skutku zawieszającego, chyba że zostanie o to wniesione, co z kolei jest niewykonalne bez pomocy prawnej. Ponadto podkreśla on z jednej strony, że wnioskodawca powinien mieć wystarczająco dużo czasu na przedstawienie okoliczności faktycznych, oraz z drugiej strony – fakt, że w odniesieniu do niektórych języków w całym państwie można znaleźć tylko jednego tłumacza. Zauważa on również, że sąd powinien upewnić się, czy decyzja odmowna i wydalenie skarżącego nie prowadzą do naruszenia art. 3 EKPC. Wreszcie wnioskodawca stwierdza, że o ile sporny termin nie jest jako taki niezgodny z wymogiem skutecznej ochrony sądowej, to niezgodność wynika z faktu, że nie może on zostać przedłużony.

72. Zdaniem rządu węgierskiego w braku jakichkolwiek wspólnych przepisów do państw członkowskich należy określenie mających zastosowanie terminów, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej. W opinii tego rządu istnieje ogólny cel polegający na szybkim rozpatrywaniu wniosków. Ponadto szybkie rozpatrywanie przypadków takich jak przypadek będący przedmiotem niniejszej sprawy pozwala sądom skoncentrować się w większym stopniu na tych sprawach, które są rozpoznawane co do istoty. Rząd ten wskazuje, że sporny termin jest rozsądny, ponieważ w sprawach, w których rozważana jest kwestia dopuszczalności, ich istota nie jest przedmiotem dyskusji, a rozpatrywane kwestie nie wymagają czasochłonnego przedstawiania dowodów.

73. Komisja zwraca uwagę, że ponieważ dyrektywa 2013/32 nie zawiera wspólnych przepisów w przedmiocie terminów, kwestia ta podlega autonomii proceduralnej państw członkowskich. W tym kontekście uważa ona, że wymóg poszanowania zasady skuteczności nie został spełniony, ponieważ sporny termin nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych okoliczności. Komisja powołuje się w szczególności na projekt art. 55, zawartego w jej wniosku dotyczącym rozporządzenia mającego zastąpić obecną dyrektywę 2013/32²⁶, w którym proponuje ona – w odniesieniu do sytuacji takich jak ta w postępowaniu głównym – termin 2 miesiące, który może zostać przedłużony o dodatkowe 3 miesiące. To w świetle tej propozycji Komisja uważa, że termin 8 dni nie jest odpowiedni.

74. Po pierwsze, okazuje się, że termin 8 dni ma taki sam charakter proceduralny co termin 60 dni będący przedmiotem sprawy PG²⁷.

75. Po drugie, sporny termin jest różny od 60-dniowego terminu będącego przedmiotem sprawy PG i znacząco od niego krótszy. Różnica ta, abstrahując od konkretnej długości, nie jest sama w sobie problematyczna. W podobnym kontekście Trybunał przyznał, że państwa członkowskie mogą przewidzieć różne terminy, w których wnioskodawca powinien wnieść skargę, w zależności od tego, czy dany rodzaj decyzji został wydany w ramach procedury zwykłej, czy też przyspieszonej²⁸.

76. Uwaga ta ma także zastosowanie *mutatis mutandis* do różnic, które mogą istnieć między terminami, w jakich sąd ma zakończyć badanie sprawy, w zależności od tego, czy sąd dokonuje kontroli oceny dokonanej przez organ administracyjny co do istoty, czy też jedynie co do przesłanek niedopuszczalności. Nie wszystkie sprawy są bowiem takie same.

77. Po trzecie i być może najważniejsze w kontekście niniejszej sprawy – Trybunał stwierdził, że przewidując przesłanki niedopuszczalności, prawodawca miał na celu „złagodzenie obowiązku państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową”²⁹. Podobnie Trybunał orzekł „że pełne rozpatrzenie *ex nunc*, do którego zobowiązany jest sąd [na mocy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32], nie musi koniecznie obejmować rozpatrzenia co do istoty potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej i że może ono dotyczyć dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli prawo krajowe na to pozwala, na podstawie art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32”³⁰.

78. Jednakże jedną rzeczą jest uznanie, że kontrola decyzji administracyjnych może nie obejmować pełnego badania co do istoty, w sytuacji gdy kontestacja dotyczy konkretnej kwestii dopuszczalności wniosku, natomiast zupełnie inną rzeczą jest sugerowanie, że w takiej sytuacji nie znajdują dłużej zastosowania standard kontroli oraz prawa procesowe przysługujące wnioskodawcy na mocy dyrektywy 2013/32.

26 COM(2016) 467. Obecnie procedura legislacyjna 2016/0224(COD) jest w toku.

27 Zobacz szersze wyjaśnienia w tej kwestii w mojej opinii w sprawie PG, pkt 43–47.

28 Trybunał stwierdził, że celem takiego założenia może być zapewnienie szybszego rozpatrywania niedopuszczalnych wniosków o udzielenie azylu, tak aby „umożliwić skuteczniejsze rozpatrywanie wniosków złożonych przez osoby, w odniesieniu do których istnieją silne podstawy do tego, by skorzystały one ze statusu uchodźcy”. Wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 65, 66).

29 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 43).

30 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 115).

79. Co za tym idzie, jeśli chodzi o prawo rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd w rozumieniu art. 46 tej dyrektywy, wnioskodawcy mają co do zasady te same prawa bez względu na to, czy ich wniosek jest ponownie badany w odniesieniu co do dopuszczalności, czy co do istoty³¹. Z zastrzeżeniem szczególnych przepisów dyrektywy 2013/32 jedyną kwestią, która może się zmieniać, jest to, co może zostać poddane kontroli, ale nie jakość tej kontroli.

2. Zorientowane na prawa podejście do oceny adekwatności terminu

80. W przedłużeniu mojej propozycji sformułowanej w opinii w sprawie PG³² uważam, że termin 8 dni powinien zostać zbadany pod kątem wymaganego standardu kontroli i szczególnych praw proceduralnych, z których wnioskodawcy powinni mieć możliwość korzystania na podstawie prawa Unii.

81. W ramach niniejszej sprawy wnioskodawca twierdzi, że sporny termin powinien być oceniany w kontekście całej procedury. Zwraca on w szczególności uwagę na 3-dniowy termin, w którym wnioskodawcy powinni wnieść skargę do sądu, podczas gdy znajdują się oni w strefie tranzytowej. Ten dodatkowy element stanowi w przekonaniu wnioskodawcy dalsze ograniczenie możliwości uzyskania pomocy prawnej lub osobistego przesłuchania przez sędziego, do którego w praktyce nigdy nie dochodzi, ponieważ sąd nie jest wyposażony w niezbędne środki komunikacji.

82. O ile ocena powyższych elementów należy do sądu odsyłającego, o tyle jasne jest, że opisane warunki, w których sprawa wnioskodawcy podlega nie tylko jednemu terminowi, lecz najwyraźniej większej liczbie ścisłych terminów, z pewnością wpływa ujemnie na jakość argumentacji. Ta z kolei wpłynie na pracę sądu³³, który ma jednak obowiązek przeprowadzić pełną kontrolę *ex nunc*³⁴.

83. Ponadto wnioskodawcom należy przyznać możliwość zakwestionowania stosowania do ich indywidualnej sytuacji koncepcji „pierwszego państwa azylu” lub „bezpiecznego kraju trzeciego”³⁵, co oznacza, że stosowanie tych koncepcji musi być zawsze oceniane stosownie do konkretnego przypadku w świetle szczególnej sytuacji wnioskodawcy.

84. Po czwarte wreszcie, w niniejszej sprawie sąd odsyłający nie wspomina, czy którekolwiek z gwarantowanych praw, w szczególności na mocy art. 12 ust. 1 lit. b)–e) w związku z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2013/32 lub też na mocy art. 20, 22, 24 lub 25 tej dyrektywy zostało z uwagi na sporny termin naruszone³⁶.

31 Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 115).

32 Zobacz pkt 59–63 tej opinii.

33 Zobacz podobnie ETPC, 2 lutego 2012 r., I.M. przeciwko Francji, (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 Zobacz wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 115).

35 Jeśli chodzi o koncepcję „pierwszego państwa azylu”, ostatnie zdanie art. 35 dyrektywy 2013/32 stanowi, że „[w]nioskodawcy zezwala się na odwołanie się od zastosowania koncepcji kraju pierwszego azylu [pierwszego państwa azylu] w jego szczególnej sytuacji”. Co się tyczy koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”, zgodnie z art. 38 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie powinny przyjąć przepisy zezwalające „zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które [to przepisy], co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a)”.

36 Zobacz moja opinia w sprawie PG, pkt 64.

85. W świetle ogółu powyższych elementów odpowiedź, jaką proponuję na drugie pytanie zadane w niniejszej sprawie, jest więc analogiczna do odpowiedzi udzielonej w sprawie PG: jeżeli w świetle owych elementów sąd krajowy stwierdzi, że przeprowadzenie wymaganej kontroli w wyznaczonym terminie z poszanowaniem praw wnioskodawcy zagwarantowanych na mocy prawa Unii nie jest możliwe, sąd musi odstąpić od stosowania danego przepisu prawa krajowego i zakończyć badanie najszybciej jak to możliwe po upływie tego terminu³⁷.

86. Należy niemniej dodać, że w sprawie PG adekwatność terminu 60 dni mogła jeszcze podlegać dyskusji pod pewnymi warunkami (takimi jak niewielkie obciążenie wokandy danego sądu lub sędziego i dostępność w sądzie wszelkich rozwiązań technicznych)³⁸. Termin 8 dni rodzi natomiast znacznie bardziej poważne wątpliwości co do jego adekwatności, nawet jeżeli zadaniem sądu jest „jedynie” kontrola oceny dokonanej przez organ odpowiedzialny w odniesieniu do pięciu przesłanek niedopuszczalności.

87. Samo wpisanie sprawy do rejestru sądu wymaga bowiem czasu, do tego należy dodać czas potrzebny sądowi na zapoznanie się z aktami sprawy i wydanie odpowiednich rozporządzeń, takich jak zapewnienie pomocy prawnej i tłumacza, gdy to konieczne, ewentualne zorganizowanie przesłuchania oraz uzyskanie niezbędnych informacji o danym państwie trzecim i indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. Choć oczywiście nie mam wątpliwości co do skuteczności prawidłowo prowadzonych postępowań sądowych, zdolność do uczynienia tego wszystkiego, a następnie do rozpoznania sprawy w wymaganym standardzie w ciągu 8 dni w sytuacji prowadzenia, co oczywiste, wielu innych spraw równoległe, byłaby wystarczająca, aby wpedzić nawet sędziego Herkulesa w kompleks niższości.

88. W świetle powyższych rozważań mój drugi wniosek częściowy jest taki, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że adekwatność ustanowionego w ustawodawstwie krajowym terminu na przeprowadzenie kontroli w sprawie zawisłej przed sądem krajowym jest kwestią, do której oceny jest właściwy sąd krajowy, z uwzględnieniem jego obowiązku przeprowadzenia pełnej i *ex nunc* kontroli, w tym, w stosownym przypadku, badania potrzeb skarżącego w zakresie udzielenia ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2011/95, przy jednoczesnym poszanowaniu jego praw zagwarantowanych w szczególności w dyrektywie 2013/32. Jeżeli sąd krajowy uzna, że prawa te nie mogą zostać zagwarantowane w świetle konkretnych okoliczności sprawy lub w świetle ogółu warunków, w których sąd ten musi wykonywać swoje zadania, takich jak na przykład bardzo istotna liczba skarg wniesionych równocześnie, sąd ten musi odstąpić od stosowania obowiązującego terminu i zakończyć badanie najszybciej jak to możliwe po upływie tego terminu.

V. Wnioski

89. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania przedstawione przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd do spraw administracyjnych i społecznych dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym wniosek o udzielenie ochrony

³⁷ Wyjaśnienia zawarte w pkt 71 mojej opinii w sprawie PG znajdują zastosowanie również w tym miejscu. Zwracam uwagę, że zarówno art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, jak i art. 47 karty mają bezpośredni skutek. Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56, 73) lub (w odniesieniu wyłącznie do art. 47 karty) wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78); z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 162).

³⁸ Zobacz moja opinia w sprawie PG, pkt 65–69.

międzynarodowej należy uznać za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył do tego państwa członkowskiego przez państwo trzecie, w którym nie jest on narażony na prześladowanie ani na ryzyko poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest wystarczający poziom ochrony.

2. Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że adekwatność ustanowionego w ustawodawstwie krajowym terminu na przeprowadzenie kontroli w sprawie zawisłej przed sądem krajowym jest kwestią, do której oceny jest właściwy sąd krajowy, z uwzględnieniem jego obowiązku przeprowadzenia pełnej i ex nunc kontroli, w tym, w stosownym przypadku, badania potrzeb skarżącego w zakresie udzielenia ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 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, przy jednoczesnym poszanowaniu jego praw zagwarantowanych w szczególności w dyrektywie 2013/32. Jeżeli sąd krajowy uzna, że prawa te nie mogą zostać zagwarantowane w świetle konkretnych okoliczności sprawy lub w świetle ogółu warunków, w których sąd ten musi wykonywać swoje zadania, takich jak na przykład bardzo istotna liczba skarg wniesionych równocześnie, sąd ten musi odstąpić od stosowania obowiązującego terminu i zakończyć badanie najszybciej jak to możliwe po upływie tego terminu.