



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**KOMUNIKAT PRASOWY nr 57/17**  
Luksemburg, 8 czerwca 2017 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawach C-490/16 i C-646/16  
A.S. / Republika Słowenii i Jafari / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

**W ocenie rzecznik generalnej Eleanor Sharpston w wyjątkowej sytuacji, jaką jest kryzys uchodźczy, państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest państwo, w którym taki wniosek został złożony po raz pierwszy**

*Sformułowanie „przekroczył nielegalne [granicę]” użyte w rozporządzeniu Dublin III nie obejmuje sytuacji, w której w obliczu masowego napływu ludności do granic państw członkowskich państwa te zezwoliły obywatelom państw trzecich na wjazd i przejazd przez ich terytoria, aby mogli dotrzeć do innych państw członkowskich*

W 2015 r. ponad milion ludzi – uchodźców, wysiedleńców i innych migrantów – starało się przedostać do Unii Europejskiej, wielu z nich z zamiarem złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Były to największe masowe ruchy ludności w Europie od czasu drugiej wojny światowej, stanowiące całkowicie wyjątkowy splot okoliczności, będący zarzewiem dwóch niniejszych spraw.

Sprawy te dotyczą zachodniobałkańskiego szlaku imigracyjnego. Szlak ten przebiega – drogą morską lub lądową – z krajów Bliskiego Wschodu do Turcji, a następnie prowadzi na zachód do Grecji i państw Bałkanów Zachodnich (BJR Macedonii, Serbii, Chorwacji, Węgier i Słowenii).

Sprawa C-490/16, A.S.

A.S., obywatel syryjski, opuścił Syrię i szlakiem zachodniobałkańskim dotarł do Słowenii. Po przyjeździe do wyznaczonego przejścia granicznego między Serbią a Chorwacją zezwolono mu na wjazd do Chorwacji, po czym władze chorwackie zorganizowały jego dalszy transport do granicy słoweńskiej.

W lutym 2016 r. A.S. zwrócił się do organów słoweńskich z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z rozporządzeniem Dublin III<sup>1</sup> w przypadku ustalenia, że osoba wnioskująca o udzielenie ochrony międzynarodowej „przekroczyła” granicę między państwem trzecim a państwem członkowskim „nielegalnie”, to właśnie państwo członkowskie, na którego terytorium osoba ta wjechała, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku. Władze słoweńskie uznały, że A.S. wjechał do Chorwacji „nielegalnie” w rozumieniu rozporządzenia, w związku z czym to Chorwacja jest państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jego wniosku. Chorwacja zgodziła się na wtórne przyjęcie A.S., o czym poinformowały go władze słoweńskie.

A.S. zaskarżył decyzję władz słoweńskich twierdząc, że doszło do błędnego zastosowania kryteriów ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, gdyż działania władz chorwackich (które zezwoliły mu na przekroczenie granicy zewnętrznej) należy interpretować w ten sposób, że wjechał on na teren Chorwacji zgodnie z prawem. Vrhovno sodišče Republike Slovenije (sąd najwyższy Republiki Słowenii) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie, jak pojęcie nielegalnego wjazdu należy stosować w powyższym kontekście.

<sup>1</sup> 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).

## Sprawa C-646/16, Jafari

Khadija Jafari i jej dzieci oraz Zainab Jafari i jej dzieci są obywatelami Afganistanu. W 2015 r. rodziny uciekły z Afganistanu i szlakiem zachodniobałkańskim dotarły do Austrii. Ich pierwotnym miejscem wjazdu na terytorium Unii Europejskiej była Grecja, gdzie spędziły trzy dni, po czym opuściły terytorium Unii, by następnie ponownie wjechać na jej terytorium przez Chorwację. Dotarwszy do Austrii, rodziny Jafari złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Władze austriackie uznały, że to Chorwacja jest państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie tych wniosków. Ich zdaniem pierwszy wjazd rodzin na terytorium Unii Europejskiej przez Grecję był nielegalny, gdyż jako obywatele afgańscy powinni byli posiadać wize. Ponieważ jednak Grecja borykała się z systemowymi wadami swojej procedury azylowej, zgodnie z rozporządzeniem Dublin III odpowiedzialnym państwem członkowskim była Chorwacja (na której terytorium rodziny wjechały zanim udały się do Austrii).

Siostry Jafari nie zgadzają się z tym wnioskiem. Argumentują, że stosownie do postanowień kodeksu granicznego Schengen<sup>2</sup> ich wjazd był uprawniony ze względów humanitarnych, w związku z czym nie można twierdzić, że był on „nielegalny”. Uważają w związku z tym, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie ich wniosków jest Austria.

Verwaltungsgerichtshof Wien (najwyższy sąd administracyjny w Wiedniu) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o rozstrzygnięcie, czy pojęcie „przekroczył nielegalnie granicę” należy interpretować w sposób niezależny, czy poprzez odniesienie się do innych aktów prawa Unii regulujących sytuację obywateli państw trzecich przekraczających granicę zewnętrzną Unii, takich jak kodeks graniczny Schengen.

Pytania przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości w obu tych sprawach są następujące: (i) czy rozporządzenie Dublin III należy interpretować w związku z innymi aktami prawa Unii; (ii) czy współpraca i ułatwienia zapewniane przez unijne państwa tranzytowe mają charakter wiz w rozumieniu tego rozporządzenia; (iii) jak należy interpretować sformułowanie „przekroczył nielegalnie granicę”; (iv) czy obywatele państw trzecich, którym zezwolono na wjazd do strefy Schengen podczas kryzysu humanitarnego, objęci są zakresem wyjątków od normalnych zasad kodeksu granicznego Schengen; oraz (v) czym jest „wjazd bezwizowy” w rozumieniu rozporządzenia Dublin III.

W swojej dzisiejszej opinii rzecznik generalna Eleanor Sharpston przypomniała nadzwyczajne okoliczności faktyczne, w kontekście których przedstawione zostały dwa rozpatrywane odesłania prejudycjalne, oraz zauważyła, że do Trybunału zwrócono się o przedstawienie rozwiązania prawnego i dopasowanie go do bezprecedensowych okoliczności związanych z kryzysem uchodźczym.

Po pierwsze, zdaniem rzecznik generalnej, **rozporządzenie Dublin III należy interpretować w świetle brzmienia, kontekstu i celów samego rozporządzenia**, nie zaś w związku z innymi aktami prawa Unii – zwłaszcza kodeksem granicznym Schengen oraz dyrektywą powrotową<sup>3</sup>. Do wniosku takiego rzecznik generalna doszła stwierdzając, że rozporządzenie Dublin III stanowi integralną część Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, a więc ma inny cel niż cel realizowany przez akty takie jak kodeks graniczny Schengen i dyrektywa powrotowa. Dodatkowo powyższe trzy akty zostały oparte na różnych podstawach prawnych, co sugeruje, że ich kontekst i cele nie są do końca zbieżne.

Po drugie, rzecznik generalna stwierdziła, że w świetle zupełnie wyjątkowych okoliczności związanych z masowym napływem obywateli państw trzecich, fakt, że **niektóre państwa**

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1; sprostowanie: Dz.U. 2010, L 275, s. 11).

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

członkowskie zezwoliły zainteresowanym osobom na przekroczenie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, a następnie umożliwiły im przejazd przez swoje terytoria w drodze do innych państw członkowskich w celu złożenia tam wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, **nie jest równoznaczny z wydaniem „wizy”**. Jak podkreśliła, przepisy regulujące wydawanie wiz wymagają dopełnienia szeregu formalności, czego zabrakło w rozpatrywanych sprawach.

Po trzecie, rzecznik generalna doszła do wniosku, że **słowa „przekroczył nielegalnie [granicę]” użyte w rozporządzeniu Dublin III nie obejmują sytuacji, w której** w wyniku masowego napływu obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium Unii Europejskiej, **państwa członkowskie zezwalają obywatelom państw trzecich na przekroczenie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, a następnie na podróżowanie przez terytoria innych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w konkretnym państwie członkowskim.**

Rzecznik generalna przypomniała, że celem art. 13 ust. 1 rozporządzenia, na gruncie którego państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest państwo, którego granicę obywatel państwa trzeciego nielegalnie przekroczył, jest zapewnienie, że państwa członkowskie zachowają czujność w zapewnianiu integralności granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W jej ocenie jednak nie jest celem rozporządzenia zapewnienie zrównoważonego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej za osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej w tych państwach w odpowiedzi na nadzwyczajny napływ osób, jaki miał miejsce w kontekście obu rozpatrywanych odesłań prejudycjalnych.

W tych okolicznościach, **choć nie można uznać, że wjazd A.S. i rodzin Jafari na terytorium Unii Europejskiej był „legalny”, zdaniem rzecznik generalnej nie można też uznać, że był on „nielegalny” w rozumieniu rozporządzenia.** Tym bardziej, że tranzytowe państwa członkowskie Unii nie tylko tolerowały przejazd przez swoje terytoria, ale też aktywnie ułatwiały zarówno wjazd, jak i przejazd przez nie. W ocenie rzecznik generalnej **rozporządzenie zwyczajnie nie miało w zamierzeniu regulować tego rodzaju wyjątkowych sytuacji**, tak więc słowa „przekroczył nielegalnie [granicę]” nie obejmują sytuacji takich jak rozpatrywane sprawach będących przedmiotem odesłań prejudycjalnych.

Po czwarte, rzecznik generalna wyraziła pogląd, że **w wyjątkowych okolicznościach, jakie zaistniały w kontekście rozpatrywanych spraw, państwo członkowskie mogłoby powołać się na odstępstwo przewidziane w kodeksie granicznym Schengen, aby zezwolić obywatelom państw trzecich na przekroczenie granicy zewnętrznej ze względów humanitarnych** lub z uwagi na swoje zobowiązania międzynarodowe. Rzecznik generalna uważa, że państwo członkowskie nie musi dokonywać indywidualnej oceny sytuacji zainteresowanej osoby, gdyż możliwość zastosowania tego odstępstwa nie jest uzależniona od spełnienia takiego wymogu.

Wreszcie, **rzecznik generalna nie zgodziła się z poglądem, że w konkretnych okolicznościach danej sprawy zezwolenie obywatelom państw trzecich na wjazd na terytorium państw członkowskich Unii Europejskich stanowi wjazd bezwizowy w rozumieniu rozporządzenia Dublin III.** Jej zdaniem, oprócz wyraźnie przewidzianych w prawie Unii wyjątków, w żadnych innych okolicznościach obywatela państwa trzeciego nie można zwolnić z obowiązku posiadania wizy. Państwa członkowskie nie mogą też jednostronnie znieść, z innych lub dodatkowych względów, ogólnego obowiązku posiadania przez niektórych obywateli państw trzecich wizy w celu wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, zwłaszcza jeżeli państwo to nie dokonało indywidualnej oceny ich sytuacji.

Doszedłszy do tych wniosków, rzecznik generalna rozważyła kwestię zastosowania rozporządzenia w obu rozpatrywanych sprawach. Powtórzyła, że napływ osób na terytoria państw Zachodnich Bałkanów miał charakter bezprecedensowy<sup>4</sup> oraz że rozporządzenie Dublin III nie

---

<sup>4</sup> W okresie od dnia 16 września 2015 r. do dnia 5 marca 2016 r. na terytorium Chorwacji wjechało w sumie 685 068 osób.

zawiera kryteriów regulujących tego rodzaju sytuacje. W opinii rzecznik generalnej **w przypadku uznania, że to graniczne państwa członkowskie, takie jak Chorwacja, ponoszą odpowiedzialność za przyjęcie wyjątkowo dużej liczby osób ubiegających się o azyl oraz za rozpatrzenie ich wniosków, istnieje ryzyko, że państwa te zwyczajnie nie będą w stanie poradzić sobie z tą sytuacją.** To z kolei może doprowadzić do tego, że państwa członkowskie nie będą w stanie wypełniać swoich zobowiązań na gruncie prawa Unii i prawa międzynarodowego.

Wobec tego, z uwagi na cel rozporządzenia, którym to celem jest jasny rozkład pomiędzy państwa członkowskie odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz na fakt, że w żadnej z omawianych spraw państwo członkowskie, w którym takie wnioski złożono, dobrowolnie nie przyjęło na siebie tej odpowiedzialności, **wnioski te powinny zostać rozpatrzone przez pierwsze państwo członkowskie, w którym je złożono zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.**

Podsumowując swoje wywody, rzecznik generalna stwierdziła, że **państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku A.S. o udzielenie ochrony międzynarodowej jest Słowenia, zaś państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosków rodzin Jafari jest Austria.**

---

**UWAGA:** Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

**UWAGA:** Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*Pełny tekst opinii w sprawach [C-490/16](#) i [C-646/16](#) jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793*