

Sprawa C-324/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 maja 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

19 maja 2021 r.

Strona wnosząca apelację:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga strona postępowania:

F.

Przedmiot postępowania głównego

Środek odwoławczy będący przedmiotem postępowania głównego wniesiony został od orzeczenia rechtbank Den Haag (sądu I instancji w Hadze, Niderlandy) z dnia 16 lipca 2019 r., którym to orzeczeniem sąd ów uwzględnił wniesiony przez F. środek odwoławczy od decyzji Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarza stanu do spraw bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwanego dalej: „staatssecretaris”) z dnia 1 lipca 2019 r. w przedmiocie umieszczenia F. w ośrodku detencyjnym dla cudzoziemców ze względu na to, że zdaniem staatssecretaris za rozpatrzenie tego wniosku nadal odpowiedzialne są Włoch, ponadto sąd ów nakazał zaprzestanie stosowania środka detencyjnego na tej podstawie, że w momencie zastosowania tego środka brak było konkretnej podstawy przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego, ponieważ na skutek upływu terminu na przekazanie w dniu 19 czerwca 2019 r. ustała odpowiedzialność Włoch za wtórne przejęcie cudzoziemca.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek na podstawie art. 267 TFUE o dokonanie wykładni art. 29 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 (zwanego dalej: „rozporządzeniem dublińskim”).

Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienia w przedmiocie zastosowania tego rozporządzenia w sytuacji, gdy jedno państwo członkowskie uznało już swoją odpowiedzialność względem drugiego, cudzoziemiec ucieka zanim nastąpi jego przekazanie pomiędzy tymi dwoma państwami członkowskimi, a następnie ponownie składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trzecim państwie członkowskim. W tym kontekście sąd odsyłający zauważa, że aby uniknąć sytuacji, w której dochodzi do upływu określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia dublińskiego terminu na przekazanie i przeniesienia odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na inne państwo członkowskie na skutek wielokrotnych ucieczek cudzoziemca, niektóre państwa członkowskie stosują w praktyce metodę obliczania terminu na przekazanie, która jest znana pod nazwą „chain rule”. Ta opracowana przez Komitet Dubliński¹ zasada przewiduje, że termin na przekazanie zaczyna biec od nowa w przypadku, gdy cudzoziemiec ucieknie zanim nastąpi jego przekazanie i złoży przed upływem tego terminu w trzecim państwie członkowskim nowy wniosek o przekazanie. Zważywszy, że „chain rule” nie ma (jeszcze) wiążącego charakteru, lecz jest stosowana w praktyce państw, sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy rozporządzenie dublińskie sprzeciwia się stosowaniu tej zasady.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 29 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 kraju trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180) należy interpretować w ten sposób, że termin, o którym mowa w art. 29 ust. 1 i 2 rozpoczyna swój bieg na nowo w momencie, gdy cudzoziemiec, po uniemożliwieniu państwu członkowskiemu swojego przekazania poprzez

¹ Komitet Dubliński jest grupą wskazanych przez państwa członkowskie ekspertów krajowych, którzy doradzają Komisji przy wykonywaniu jej kompetencji związanych z rozporządzeniem dublińskim i odpowiednimi przepisami wykonawczymi.

ucieczkę, złoży w innym (w niniejszej sprawie trzecim) państwie członkowskim nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej?

Powołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie dublińskie, a w szczególności jego motyw 4, 5, 9, 19 i 28 oraz art. 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 i 29

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r., a w szczególności jego art. 9.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.), a w szczególności art. 8, 28, 30, 59a i 106

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Dnia 24 września 2017 r. pochodzący z Gambii F. (zwany dalej: „cudzoziemcem”) złożył we Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jako, że wcześniej złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech, Niderlandy zwróciły się do Włoch o jego wtórne przejęcie. Na skutek braku udzielenia odpowiedzi na ten wniosek o wtórne przejęcie w określonym w przepisach dwutygodniowym terminie, zgodnie z art. 25 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego w dniu 19 grudnia 2017 r. doszło do uznania go za zaakceptowany przez Włochy. Pismem z dnia 12 kwietnia 2018 r. władze niderlandzkie poinformowały Włochy, że cudzoziemiec uciekł i że w związku z tym nie może zostać przekazany w określonym w przepisach terminie sześciu miesięcy. Termin przekazania uległ zatem przedłużeniu do dnia 19 czerwca 2019 r. włącznie.
- 2 Następnie cudzoziemiec złożył dnia 29 marca 2018 r. wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech, jednak z przedłożonych dokumentów nie wynika, czy Niemcy wydały decyzję w przedmiocie tego wniosku.
- 3 Dnia 30 września 2018 r. cudzoziemiec ponownie złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Decyzją z dnia 31 stycznia 2019 r. staatssecretaris odmówił rozpoznania tego wniosku, ponieważ jego zdaniem Włochy pozostają odpowiedzialne za jego rozpatrzenie.

- 4 Po wydaniu decyzji odmownej z dnia 31 stycznia 2019 r. cudzoziemiec uchylał się od nadzoru organów krajowych, jednak po pięciu miesiącach został odnaleziony i zatrzymany w Niderlandach, po czym decyzją z dnia 1 lipca 2019 r. staatssecretaris umieścił go w ośrodku detencyjnym dla cudzoziemców celem przekazania go do Włoch.
- 5 Cudzoziemiec zaskarżył tę decyzję do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze), który dnia 16 lipca 2019 r. wydał zaskarżone orzeczenie.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 W uzasadnieniu swojego środka odwoławczego staatssecretaris podnosi, że sąd pierwszej instancji niezasadnie przyjął, iż termin na przekazanie upłynął już dnia 19 czerwca 2019 r. i dlatego nie można było umieścić cudzoziemca w ośrodku detencyjnym. Staatssecretaris opiera swoje stanowisko na „chain rule” i wskazuje, że na skutek złożonego w międzyczasie dnia 29 marca 2018 r. w Niemczech wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej termin na przekazanie pomiędzy Niderlandami a Włochami rozpoczął swój bieg na nowo i dlatego państwem odpowiedzialnym nadal są Włochy. Staatssecretaris wyjaśnił, że zasada ta jest stosowana w praktyce przez różne państwa członkowskie w celu wyeliminowania bodźców zachęcających do ucieczek i podniósł, że zawarte w art. 29 ust. 1 pojęcie „innego państwa członkowskiego” może dotyczyć również trzeciego państwa członkowskiego, a zatem możliwa jest wykładnia zgodna z „chain rule”, przy czym wychodzi on z założenia, że wynoszący sześć do osiemnastu miesięcy termin na przekazanie pomiędzy wnioskującym (w niniejszej sprawie Niderlandami) a odpowiedzialnym państwem członkowskim rozpoczyna bieg na nowo, gdy cudzoziemiec złoży przed upływem tego terminu nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trzecim państwie członkowskim (w niniejszej sprawie w Niemczech).

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 7 Sąd odsyłający stwierdza, że w postępowaniu odwoławczym nie jest spornym, że dnia 19 grudnia 2017 r. doszło do akceptacji wniosku Niderlandów o wtórne przejęcie przez Włochy i że termin na przekazanie, którego bieg rozpoczął się wraz z tą akceptacją, uległ na podstawie art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego przedłużeniu o dwanaście miesięcy, to jest do dnia 19 czerwca 2019 r.
- 8 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że sześciomiesięczny termin i warunki jego przedłużenia przewidziane w art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego powinny być stosowane w sposób ścisły. I tak, w pkt 72 wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (EU:C:2019:218), Trybunał uznał, że art. 29 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia dublińskiego nie przewiduje w odniesieniu do przedłużenia terminu na przekazanie w sytuacjach, o których w nim mowa, żadnych konsultacji między wnioskującym państwem członkowskim a odpowiedzialnym państwem członkowskim. Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, że postępowania

w sprawie przejścia i wtórnego przejścia powinny być obligatoryjnie prowadzone zgodnie z regułami wymienionymi zwłaszcza w rozdziale VI rozporządzenia dublińskiego oraz że powinny być one prowadzone z poszanowaniem szeregu wiążących terminów (zob. wyroki z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, EU:C:2017:587, pkt 49, 50; z dnia 25 stycznia 2018 r., Hasan, EU:C:2018:35, pkt 60; a także z dnia 13 listopada 2018 r., X i X, EU:C:2018:900, pkt 57). W pkt 70 tego ostatniego wyroku Trybunał wyjaśnił, że ten szereg wiążących terminów dowodzi, że prawodawca Unii przywiązuje szczególną wagę do szybkiego ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Prawodawca Unii zaakceptował, że w wielu przypadkach takie wnioski powinny być rozpatrywane przez państwo członkowskie inne niż państwo odpowiedzialne na mocy kryteriów wymienionych w rozdziale III tego rozporządzenia.

- 9 W świetle tego orzecznictwa zdaniem sądu odsyłającego należy uznać, że między Włochami a Niderlandami obowiązuje wiążący osiemnastomiesięczny termin na przekazanie i że przekroczenie tego terminu powoduje przeniesienie odpowiedzialności między tymi dwoma państwami członkowskimi. Powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie termin ten ma jeszcze znaczenie dla oceny nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w trzecim państwie członkowskim, biorąc pod uwagę, że art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego wydaje się nie dotyczyć wprost sytuacji cudzoziemca, który nie tylko uciekł, ale złożył również w Niemczech dnia 29 marca 2018 r., a zatem przed upływem terminu na przekazanie pomiędzy Włochami a Niderlandami, nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Sąd odsyłający uważa, że odpowiedź na to pytanie jest istotna dla ustalenia, czy rozporządzenie dublińskie może być interpretowane zgodnie z „chain rule”.
- 10 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie sąd odsyłający rozwija dwie hipotezy interpretacyjne: w ramach pierwszej z nich terminy określone w art. 29 rozporządzenia dublińskiego mają wpływ wyłącznie na relację pomiędzy odpowiedzialnym państwem członkowskim a wnioskującym państwem członkowskim, a zatem Włochami i Niderlandami, podczas gdy punktem wyjścia drugiej z nich jest „chain rule”, na podstawie której pierwotny termin na przekazanie może ponownie rozpocząć swój bieg, co ma wpływ również na relację pomiędzy Włochami a trzecim państwem członkowskim, w którym cudzoziemiec złożył swój wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 11 W ramach pierwszej hipotezy art. 29 rozporządzenia dublińskiego jest interpretowany w ten sposób, że ustanowiony w nim termin na przekazanie obowiązuje w każdym wypadku pomiędzy dwoma państwami członkowskimi, pomiędzy którymi doszło do uznania odpowiedzialności stanowiącego podstawę decyzji o przekazaniu (zob. wyrok w sprawie Jawo, pkt 59, który odwołuje się do „obydwóch zainteresowanych państw członkowskich”). Okoliczność, że ten sam cudzoziemiec złożył w trzecim państwie członkowskim nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po tym, jak doszło do tego uznania, nie ma wpływu na bieg terminu na przekazanie.

- 12 Taka wykładnia sprowadzałaby się w niniejszym przypadku do tego, że termin na przekazanie pomiędzy Włochami a Niderlandami, który rozpoczął bieg dnia 19 grudnia 2017 r., upłynąłby po osiemnastu miesiącach, co oznacza, że dnia 20 czerwca 2019 r. Niderlandy stały się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a sąd pierwszej instancji słusznie orzekł, że w momencie zastosowania wobec cudzoziemca środka detencyjnego brak było podstawy dla przekazania go na podstawie rozporządzenia dublińskiego.
- 13 Za wykładnią przedstawioną w ramach pierwszej hipotezy interpretacyjnej przemawia to, że jest ona zgodna z celem rozporządzenia dublińskiego, którym jest ustanowienie precyzyjnej i sprawnej metody w celu szybkiego ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z motywów 4 i 5 rozporządzenia dublińskiego oraz z pkt 58 i 59 wyroku w sprawie Jawo, ma to znaczenie dla zagwarantowania skutecznego dostępu do procedur udzielania takiej ochrony, przy jednoczesnym zagwarantowaniu szybkiego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. W przypadku, gdy wnioskujące państwo członkowskie nie jest w stanie przekazać cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w terminie od sześciu do osiemnastu miesięcy, odpowiedzialność zostaje z mocy prawa przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie.
- 14 Przeciwno takiej wykładni przemawia fakt, że sprzyjałaby ona „forum shoppingowi” oraz wtórnym ruchom migracyjnym. Jak pokazuje niniejsza sprawa, cudzoziemiec może poprzez ucieczkę i przemieszczanie się nawet w znacznym zakresie samodzielnie określić, które państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za rozpoznanie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jeżeli bowiem cudzoziemiec ucieka przez wystarczająco długi okres, wnioskujące państwo członkowskie nie ma możliwości przekazać go odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu przed upływem terminu na przekazanie, a na mocy art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego ustaje obowiązek wtórnego przejęcia cudzoziemca przez to państwo członkowskie. Ponadto trzecie państwo członkowskie, w którym cudzoziemiec się ujawni i złoży nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, będzie musiało niejednokrotnie podjąć więcej niż jedną próbę osiągnięcia porozumienia w przedmiocie przejęcia wtórnego lub przejęcia. Podważałoby to cele rozporządzenia dublińskiego, którymi są szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i unikanie „forum shoppingu” (zob. motyw 5 rozporządzenia dublińskiego i wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, EU:C:2016:409, pkt 54).
- 15 W tym względzie sąd odsyłający podnosi, że jego wniosek, zgodnie z którym rozporządzenie dublińskie w obecnym brzmieniu sprzyja tendencji do „forum shoppingu” jest podzielany przez Komisję. Wynika to po pierwsze z motywu 25 wniosku Komisji dotyczącego przekształcenia rozporządzenia dublińskiego [COM(2016) 270 wersja ostateczna], który wydaje się wskazywać, że ta pierwsza wersja wykładni art. 29 rozporządzenia dublińskiego w dzisiejszym brzmieniu jest

tą prawidłową, ale jednocześnie wskazuje, że w tym przypadku jej skutek nie jest pożądanym, a po drugie z art. 35 ust. 2 nowej propozycji rozporządzenia Komisji w sprawie zarządzania prawem do azylu i migracji (COM(2020) 610 wersja ostateczna). Zgodnie z tym przepisem bieg terminu na przekazanie zostaje przerwany, jeżeli cudzoziemiec ucieknie i jeżeli przekazujące państwo członkowskie poinformuje o tym odpowiedzialne państwo członkowskie. Jeżeli cudzoziemiec ujawni się później ponownie w tym państwie członkowskim, termin na przekazanie biegnie dalej i można go nadal przekazać przed jego upływem. Zdaniem sądu odsyłającego jest to zupełnie inna metoda zwalczania „forum shoppingu” niż „chain rule”.

- 16 W ramach drugiej hipotezy interpretacyjnej sąd odsyłający wskazuje, że dokonana przez staatssecretaris wykładnia „chain rule” oznacza w niniejszej sprawie, iż termin na przekazanie pomiędzy Niderlandami a Włochami wynosił osiemnaście miesięcy i upłynąłby dnia 19 marca 2019 r. Jako, że cudzoziemiec uciekł, a następnie złożył dnia 29 marca 2018 r., a zatem przed upływem tego terminu w Niemczech nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, termin ten rozpoczął zgodnie z „chain rule” swój bieg na nowo. Termin, w jakim mogło nastąpić przekazanie do Włoch, został w ten sposób z dniem 29 marca 2018 r. de facto przedłużony do dnia 29 września 2019 r. Zgodnie z tym rozumowaniem to Włochy byłyby nadal państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca, wobec czego dnia 1 lipca 2019 r. można było zastosować wobec niego środek detencyjny celem przekazania go do Włoch.
- 17 Zdaniem sądu odsyłającego zastosowanie tej zasady może wprowadzić wyeliminować bodźce zachęcające do uciezek i wtórnych ruchów migracyjnych, ponieważ uciezka i przemieszanie się stają się dla cudzoziemca mało atrakcyjne jako środek służący do przeniesienia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na inne państwo członkowskie, jednak stwierdza on, że pod rządami rozporządzenia dublińskiego w obecnym brzmieniu nie ma ona prawnie wiążącego statusu, jako, że sprawozdanie komitetu dublińskiego stanowi jedynie odzwierciedlenie nieformalnych rozmów, którymi państwa członkowskie, ani Komisja nie są związane. Brak prawnie wiążącego charakteru „chain rule” prowadzi do rozbieżności w stanowiskach państw członkowskich w przedmiocie jej zastosowania, co może prowadzić do powstania sytuacji, w których więcej niż jedno państwo członkowskie uzna się za odpowiedzialne lub przeciwnie, gdy żadne państwo członkowskie nie uzna się za odpowiedzialne, co byłoby sprzeczne z celem rozporządzenia dublińskiego, jakim jest szybkość rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.