



**UNIwersytet w Białymstoku**

**Wydział Prawa**

Paulina Agnieszka Wilczyńska

**System dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej**

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem naukowym

dr hab. Mieczysławy Zdanowicz, prof. UwB

oraz promotora pomocniczego

dr Artura Modrzejewskiego

**Białystok 2021**

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	4
<b>1. Zagadnienia wstępne</b> .....	8
1.1. Status uchodźcy a inne formy ochrony międzynarodowej, europejskiej i krajowej .....	8
1.2. Współpraca międzynarodowa państw w zakresie pomocy uchodźcom przed II wojną światową – instytucje powołane w ramach Ligi Narodów .....	17
1.3. Ochrona międzynarodowa w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych .....	22
1.4. Działania w zakresie ochrony uchodźców podejmowane w systemach regionalnych ....	27
1.4.1. Działania Organizacji Państw Amerykańskich .....	27
1.4.2. Działania Unii Afrykańskiej (dawniej Organizacji Jedności Afrykańskiej) .....	29
1.4.3. Działania Rady Europy .....	32
1.5. Wnioski .....	35
<b>2. Tworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego</b> .....	37
2.1. <i>Acquis</i> Schengen .....	37
2.1.1. Porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach zawarte w Schengen wraz z Konwencją Wykonawczą do układu z Schengen .....	37
2.1.2. Charakter <i>acquis</i> Schengen po Traktacie Amsterdamskim .....	42
2.2. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere – konkluzje w dziedzinie azylu i polityki migracyjnej .....	44
2.3. Program haski .....	50
2.4. Program sztokholmski .....	59
2.5. Konwencja dublińska .....	68
2.6. Rozporządzenie Dublin II .....	80

2.7. Wnioski .....	88
<b>3. Zasady określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego .....</b>	<b>91</b>
3.1. Kryterium względów rodzinnych .....	91
3.2. Kryterium posiadania dokumentu pobytu lub wizy .....	102
3.3. Kryterium niezgodnego z prawem przekroczenia granicy .....	107
3.4. Klauzule dyskrecjonalne .....	113
3.5. Zasady określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego w razie braku możliwości zastosowania kryteriów lub braku możliwości przekazania wniosku .....	122
3.6. Wnioski .....	127
<b>4. Zagadnienia proceduralne .....</b>	<b>131</b>
4.1. Procedura stosowania systemu dublińskiego .....	131
4.2. Rola systemu Eurodac w systemie dublińskim .....	160
4.3. Gwarancje i zabezpieczenia proceduralne .....	167
4.3.1. Prawo do informacji .....	167
4.3.2. Rozmowy indywidualne .....	176
4.3.3. Zabezpieczenie interesów nieletnich, małoletni bez opieki .....	179
4.3.4. .... Gwarancje proceduralne dla osób zatrzymanych w związku z procedurą dublińską .....	184
4.3.5. Prawo do zaskarżenia decyzji o przekazaniu do innego kraju UE .....	190
4.3.6. Możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na życzenie .....	196
4.4. Wnioski .....	199

<b>5. Przegląd propozycji zmian systemu dublińskiego po kryzysie migracyjnym w 2015 roku</b> .....	203
5.1. Kryzys migracyjny jako <i>spiritus movens</i> przekształceń systemu dublińskiego .....	203
5.2. Decyzje relokacyjne jako doraźny sposób rozwiązania kryzysu migracyjnego .....	211
5.3. Propozycja wdrożenia Rozporządzenia Dublin IV .....	219
5.4. Utworzenie Europejskiej Agencji ds. Azylu działającej dla wsparcia stosowania systemu dublińskiego.....	230
5.5. Nowy kształt systemu dublińskiego jako element zmian proponowanych w Pakcie w sprawie azylu i migracji .....	234
5.6. Wnioski .....	238
<b>Zakończenie</b> .....	240
<b>Bibliografia</b> .....	247
<b>Spis tabel</b> .....	275
<b>Spis schematów</b> .....	276
<b>Spis wykresów</b> .....	277
<b>Załączniki</b> .....	278

## Wprowadzenie

System dubliński zajmuje szczególne miejsce wśród zagadnień polityki azylowej Unii Europejskiej. W wielu dokumentach przygotowawczych, a także ustawodawstwie unijnym system określany jest jako kamień węgielny wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Celem, dla którego wszczęte zostały prace nad systemem dublińskim było ustanowienie sprawnie działającego we wszystkich państwach członkowskich mechanizmu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, złożonego przez cudzoziemca. Pierwsze prace w tym zakresie Wspólnoty Europejskiej wykonały jeszcze w latach 90. poprzez wprowadzenie Konwencji dublińskiej, jako odpowiedzi na nasilający się wówczas problem „turystyki azylowej”. Prace nad dalszymi składnikami systemu dublińskiego prowadzone były w oparciu o cele postawione przez Unię Europejską w zakresie tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Cele te sformułowane zostały początkowo w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, następnie zaś istotność prawidłowego funkcjonowania systemu dublińskiego podkreślano w treści programów: haskiego, a następnie sztokholmskiego.

Obecnie podstawą systemu dublińskiego jest 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 (rozporządzenie Dublin III). Akt przewiduje kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, a także modyfikuje dotychczasowe i wprowadza nowe względem poprzedniego rozporządzenia gwarancje oraz mechanizmy, które mają za zadanie usprawnić system i eliminować problemy, których istnienie na bieżąco sygnalizowane jest przez Komisję Europejską w sporządzanych sprawozdaniach. Uzupełnieniem rozporządzenia Dublin III jest system Eurodac służący do porównywania odcisków palców. System wykorzystywany jest do zapewnienia skuteczności regulacji zawartych w rozporządzeniu Dublin III.

Wydaje się, że z uwagi na obszar stosowania rozporządzenia – tak w sensie geograficznym, jak i merytorycznym – w dalszym ciągu aktualny pozostaje trudny do kompleksowego osiągnięcia cel stworzenia systemu dublińskiego, a dalsze prace nad jego udoskonalaniem są nieodzowne.

Dotychczasowe, bądź co bądź nie zawsze pozytywne doświadczenia państw europejskich, związane ze stosowaniem rozwiązań systemu dublińskiego, stały się już w 2016 roku (a zatem nieco ponad dwa lata po wejściu w życie rozporządzenia Dublin III) przyczyną, dla której rozpoczęto prace mające na celu modyfikację dotychczasowych rozwiązań w newralgicznych aspektach, tj. wyrównywanie obciążeń w państwach członkowskich, realizacja prawa do informacji, poszanowanie praw wnioskodawców w poszczególnych państwach członkowskich, zapobieganie zjawisku

wtórnego przemieszczania etc. Planowane jest także zmodyfikowanie systemu Eurodac oraz wprowadzenie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu.

Mając na uwadze dynamikę i ciągłość zmian w przedmiotowym zakresie, należy wskazać, że celem badawczym jest ukazanie procesu kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej i prezentacja mechanizmów określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego jako istotnego elementu tej polityki.

System dubliński tworzy procedury do określenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl, w praktyce jednak jego stosowanie spotyka się z trudnościami. Trudności te to w głównej mierze przedłużające się postępowania, nierówne obciążenie państw członkowskich, kryzys występujący w okresach natężonego przyływu osób ubiegających się o azyl.

W powyższym kontekście opracowano tezy badawcze, w myśl których:

- proces kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej ma charakter ewolucyjny,
- zobowiązanie państw członkowskich do przeprowadzania procedury dublińskiej zgodnie z krajowymi systemami prawnymi negatywnie wpływa na prawidłowość procesu wstępnej kontroli wniosków azylowych,
- znaczny stopień rozbudowania przepisów proceduralnych systemu dublińskiego negatywnie wpływa na szybkość postępowania i tym samym nie koresponduje z podstawową cechą tej procedury, jaką jest jej wstępny charakter,
- system dubliński w obecnym kształcie nie rozwiązuje problemu nierównego obciążenia poszczególnych państw członkowskich,
- rozwiązania przyjęte w systemie dublińskim dotyczące zarządzania kryzysowego nie zapewniają skutecznego rozwiązania problemu zwiększonego napływu uchodźców, z którym okresowo mierzą się poszczególne państwa członkowskie ze względu na swoje położenie geograficzne.

Zadania, jakie postawiono niniejszej dysertacji sprowadzają się do:

- przedstawienia statusu uchodźcy oraz pozostałych form ochrony w prawie międzynarodowym, europejskim i krajowym,
- ukazania procesu kształtowania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i systemu dublińskiego,
- analizy kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl obowiązujących na gruncie rozporządzenia Dublin III,
- ukazania procedury systemu dublińskiego, przedstawienia roli rozporządzenia Eurodac w systemie dublińskim, analizę gwarancji proceduralnych i mechanizmów dodatkowych,
- omówienia przyczyn i kierunku przyszłych modyfikacji systemu dublińskiego poprzez analizę założeń przewidzianych we wnioskach o przekształcenie rozporządzenia Dublin III.

Przyjęto następującą konstrukcję dysertacji. Rozdział pierwszy obejmuje swoją treścią zagadnienia wstępne. Ich przedstawienie służy uzyskaniu odpowiedniego kontekstu dalszych rozważań. Rozdział ten zawiera więc objaśnienie pojęcia statusu uchodźcy oraz innych form ochrony funkcjonujących w prawie międzynarodowym, europejskim i krajowym. Następnie dokonano przeglądu instrumentów prawnych służących ochronie osób prześladowanych, zaczynając od działań Ligi Narodów, a następnie przechodząc do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie ochrony cudzoziemców. Dodatkowo zreferowano prace podejmowane w zakresie polityki azylowej w działaniach organizacji o charakterze regionalnym: Organizacji Państw Amerykańskich, Unii Afrykańskiej, Rady Europy.

W rozdziale drugim rozważania zostały zawężone do areny Unii Europejskiej i działań tej organizacji, skoncentrowanych na tworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zawarty w tym rozdziale przegląd prac podejmowanych przez organy Unii Europejskiej w dziedzinie azylu pozwala na zarysowanie genezy kreowania systemu dublińskiego jako elementu polityki azylowej Unii Europejskiej. Z zachowaniem zasady chronologii szczegółowemu omówieniu poddano dorobek Schengen, konkluzje w dziedzinie azylu wypracowane podczas posiedzenia w Tampere, program haski i program sztokholmski. W dalszej części rozdziału skupiono się na ukazaniu treści Konwencji dublińskiej, jako pierwszego kroku w tworzeniu systemu dublińskiego, omawiając przy tym przyczyny wprowadzenia mechanizmu, a następnie analizie poddano Rozporządzenie Dublin II, odnosząc się przy tym również do przyczyn, dla których zdecydowano się na dalsze modyfikacje systemu oraz przedstawiając dokonane zmiany i nowo zaproponowane rozwiązania.

Treść rozdziału trzeciego ma na celu przedstawienie kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Kryteria zostały szczegółowo omówione z uwzględnieniem analizy statystycznej w zakresie liczby przypadków ich stosowania w poszczególnych krajach. Taka konstrukcja rozdziału pozwala na uzyskanie pełnego obrazu materialnej części systemu dublińskiego zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym.

W rozdziale czwartym skupiono się na ukazaniu obecnie obowiązującej procedury ustalania państwa członkowskiego Unii Europejskiej odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. W pierwszej kolejności skupiono się na procedurach wykorzystywanych w procesie stosowania systemu dublińskiego, odnosząc się w tym zakresie do obowiązków państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, procedury przejścia i wtórnego przejścia, współpracy administracyjnej państw członkowskich, mechanizmu wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysowego, postępowania pojednawczego, a wreszcie roli systemu Eurodac w procedurze dublińskiej. Następnie rozdział zawiera rozważania na temat gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych. Praca w tej części uwagę poświęca prawom osób ubiegających się o azyl na wstępnym etapie rozpoznawania złożonych przez nie wniosków. Analizie poddane są zatem

kwestie takie jak: prawo do informacji, rozmowy indywidualne, zabezpieczenie interesów nieletnich – w tym kwestia małoletnich bez opieki, zwiększona ochrona dzieci, członków rodziny, krewnych i osób zależnych od wnioskodawców, możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na życzenie, prawo do zaskarżenia decyzji o przekazaniu do innego kraju Unii Europejskiej, w tym możliwość zawieszenia, przekazania i zatrzymanie. Rozważania odnoszą się także do prawa polskiego i uzupełniane są analizami statystycznymi.

Z kolei rozdział piąty – ostatni – zawiera omówienie planów dalszych modyfikacji i uzupełniania systemu dublińskiego. Zreferowano tu nakreślony w polityce azyłowej Unii Europejskiej kierunek zmian wywołany kryzysem migracyjnym z 2015 roku. Tak skonstruowana treść rozdziału nadaje rozprawie walor perspektywicznej oceny planowanych transformacji systemu dublińskiego.

Badania w dysertacji przeprowadzono na płaszczyźnie uniwersalnego prawa międzynarodowego, regionalnego prawa międzynarodowego, w szczególności prawa unijnego, czyniąc przy tym odniesienia do prawa krajowego, w głównej mierze polskiego.

W toku przygotowywania rozprawy wykorzystano literaturę polską, jak również literaturę zagraniczną. Znakomita część rozprawy opiera się o materiały źródłowe: umowy międzynarodowe, akty prawa Unii Europejskiej, akty prawa polskiego, a także opinie, komunikaty, sprawozdania, raporty, zawierające omówienie kierunku polityki azyłowej Unii Europejskiej oraz cyklicznie dokonywaną analizę funkcjonowania systemu dublińskiego. Wykorzystano również odnoszące się do przedmiotu rozważań orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Dla dopełnienia rozważań, badania materiałów źródłowych wsparte zostały odpowiednimi analizami statystycznymi z wykorzystaniem danych dostępnych w zasobach Europejskiego Urzędu Statystycznego. Przeprowadzone w pracy analizy statystyczne dotyczą wszystkich państw członkowskich. Ukazują stopień wykorzystania kryteriów w poszczególnych państwach i pozwalają tym samym na zastanowienie się nad przyczynami nierównego obciążenia państw członkowskich. Dodatkowo analizy statystyczne umożliwiają ocenę przyjętych rozwiązań w praktyce, ukazując mankamenty proceduralnego wymiaru systemu dublińskiego.

Rozprawa powstała z wykorzystaniem metod badawczych: opisowej, historycznej, analizy prawa. Zastosowanie tych metod pozwoliło na określenie charakteru prawnego systemu dublińskiego oraz ustalenie jego ram funkcjonalnych. Uzupełnienie stanowiła metoda statystyczna. Jej wykorzystanie umożliwiło całościowe ukazanie złożoności i wagi problematyki systemu dublińskiego.



## 1. Zagadnienia wstępne

### 1.1. Status uchodźcy a inne formy ochrony międzynarodowej, europejskiej i krajowej

Potrzeba skorzystania przez cudzoziemca z prawa do wjazdu i pobytu na terenie danego państwa wynikać może z różnorodnych czynników. Może wiązać się ona z niemożliwością powrotu do kraju pochodzenia lub też wynikać w zasad ogólnych, regulujących kwestie dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców. W tym przymacie wskazać można na cechy, jakie różnią pojęcia zwykłego migranta od uchodźcy. Zgodnie ze stanowiskiem B. Wierzbickiego<sup>1</sup>, podczas gdy imigrant (emigrant) przemieszcza się na teren innego państwa z pobudek ekonomicznych, wygody etc., uchodźca to osoba, która szuka schronienia z uwagi na uzasadnioną obawę prześladowania w kraju rodzinnym.

Wystarczającym dla ustalenia, że dana osoba jest uchodźcą jest wykazanie, że co najmniej jednym z powodów, które zadecydowały o podjęciu decyzji o opuszczeniu swojego kraju jest ten, ze względu na który uzasadnione jest przyznanie tej osobie statusu uchodźcy lub innej ochrony przewidzianej w prawie międzynarodowym<sup>2</sup>. W najszerszym rozumieniu pojęcia uchodźcy uznać zatem należy, że jest nim każdy emigrant, który z uwagi na okoliczności występujące w kraju jego pochodzenia, nie może już do tego kraju wrócić. W znaczeniu węższym uchodźcą nazwać należy cudzoziemca, który opuścił swój kraj i przy tym kwalifikuje się do przyznania mu ochrony na terenie obcego państwa w jakiegokolwiek formie, która przewidziana została w przepisach prawa międzynarodowego<sup>3</sup>.

W literaturze wyodrębnia się trzy fazy konstruowania pojęcia uchodźcy: 1. faza prawna – uchodźca należy do grupy osób, które pozbawione zostały swobody przekraczania granic z uwagi na utratę ochrony prawnej swego państwa, 2. faza społeczna – uchodźca jest ofiarą wstrząsów społecznych i politycznych w oderwaniu od sytuacji prawnomiędzynarodowej, 3. faza indywidualistyczna – w której dostrzeżono więź, jaka występuje w relacji jednostka – państwo<sup>4</sup>.

Warto wskazać w tym miejscu na przepisy Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statusu uchodźców. Dokument odnosi się do najszerszego zakresu znaczeniowego pojęcia uchodźcy. Konwencja została podpisana 28 lipca 1951 r. w Genewie (konwencja genewska), zaś 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku powstał Protokół dotyczący statusu uchodźców (protokół

---

<sup>1</sup> B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 26.

<sup>2</sup> J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 3.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> J. C. Hathaway, *Evolution of refugee status in international law: 1920-1950*, w: *International and Comparative Law Quarterly*, 1984, vol. 33, no.2, s. 350-380.

nowojorski)<sup>5</sup>. Dokument zawiera definicję uchodźcy oraz warunki, które musi spełnić cudzoziemiec, który zamierza ubiegać się o status uchodźcy. Na gruncie Konwencji genewskiej status uchodźcy nadawany jest na wniosek cudzoziemca, jeżeli cudzoziemiec – na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej – nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju (art. 1a Konwencji genewskiej z 1951 r.)<sup>6</sup>. Znaleźć można też w konwencji tzw. klauzule wyłączenia, włączenia oraz ustania. Są to kryteria, w oparciu o które ustala się, czy danej osobie można nadać status uchodźcy lub nie, a także czy ustały przesłanki przemawiające za takim uznaniem<sup>7</sup>.

W Konwencji pojawia się także kategoria uchodźcy *sur place*. Za osobę taką uznaje się tego, wobec kogo przesłanki uzasadniające udzielenie ochrony wystąpiły, ujawniły się dopiero po opuszczeniu przez tę osobę kraju rodzinnego<sup>8</sup>.

Jak wskazuje M. M. Kosman<sup>9</sup>, termin „uchodźca” jest w opinii publicznej używany w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie z 2015 roku w stosunku do wszystkich osób, które przybyły na Stary Kontynent z Azji lub Afryki w celu ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy, jednak z prawnego punktu widzenia uchodźcą staje się ten, kto otrzyma taki status w oparciu o przepisy prawa międzynarodowego oraz przepisy wewnętrzne.

Od uchodźcy, o jakim mowa w Konwencji genewskiej odróżnić należy kategorię uchodźców wewnętrznych, których inaczej nazywa się osobami wewnętrznymi przesiedlonymi. Do tej grupy osób zalicza się tych, którzy ze względu na sytuację panującą w ich kraju zmuszone zostały do jego opuszczenia, jednak z kraju tego nie wyjechały. Nie sposób ustalić statusu uchodźcy wobec takiej osoby, albowiem nie znajduje się ona poza granicami państwa, którego jest obywatelem<sup>10</sup>.

W swoich rozważaniach J. Hathaway wyróżnił cztery kategorie uchodźców. Do pierwszej z nich zalicza się uchodźców, którzy zostali zmuszeni do wyjazdu ze swego kraju wskutek okoliczności wymienionych wprost w Konwencji genewskiej. Kategoria druga obejmuje osoby, którym regionalne regulacje prawne obok ochrony przed wydaleniem, zapewniają ochronę częstokroć zbliżoną do statusu uchodźcy. Trzecia z wyróżnionych kategorii to osoby, które mają obawę przed powrotem do swego kraju, zaś obawa ta wynika z ryzyka doznania szkody będącej konsekwencją rażących

---

<sup>5</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515 i 517).

<sup>6</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515).

<sup>7</sup> A. Fermus-Bobowiec, E. Lis, Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w: *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXV, 4, 2016, s. 27.

<sup>8</sup> J. Chlebny, Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, op. cit.

<sup>9</sup> M. M. Kosman, Kryzys migracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, w: *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 11/2017, s. 279-280.

<sup>10</sup> Por. D. Heinrich-Hamera, Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka, Warszawa 2005, s. 17-31.

naruszeń porządku prawnego, jednak nie mają szansy na uzyskanie ochrony przed wydaleniem na mocy regulacji regionalnych. Wreszcie kategoria czwarta to tacy uchodźcy, którzy są migrantami przymusowymi z uwagi na działalność człowieka czy też z powodów wywołanych przez naturę, jednak prawo międzynarodowe nie przyznaje im ochrony, choć mogą ubiegać się o pomoc ze strony Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)<sup>11</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że stosunkowo łatwo określić można granice stosowania kategorii pierwszej i drugiej – a to w oparciu o obowiązujące przepisy dotyczące ochrony, o tyle okoliczności określone dla pozostałych dwóch grup nie wydają się być pomocne<sup>12</sup>. Klasyfikacja ta zwraca jednak uwagę na problem niepełnego objęcia wszystkich grup uchodźców przepisami Konwencji genewskiej.

Mówiąc o innych niż status uchodźcy formach ochrony cudzoziemców poszukujących pomocy, wskazać należy przede wszystkim na instytucję azylu. Była ona znana już w czasach starożytności, a według stanowiska badaczy wykorzystywano ją nie tylko w cywilizacjach śródziemnomorskich, ale również w innych rejonach świata<sup>13</sup>. Instytucja azylu rozwijała się do okresu średniowiecza, przyjmując formę *stricte* religijną. Świecką formę azylu dostrzec można m.in. w dziełach Grocjusza, który zauważał, iż piętno XV-wiecznych wojen obliguje państwa do udzielania pomocy innowiercom, którzy poszukiwali ochrony przed prześladowaniami<sup>14</sup>. Polityczny wymiar azylu pierwszy raz pojawił się we francuskiej konstytucji jakobińskiej z 1793 r. Zgodnie z art. 120 aktu „Naród francuski udziela azylu cudzoziemcom zmuszonym do opuszczenia swej ojczyzny za obronę sprawy wolności, ale odmawia azylu tyranom”<sup>15</sup>.

Należy podkreślić, iż azyl w tradycyjnie rozumianym ujęciu jest formą ochrony zupełnie odrębną od nadania statusu uchodźcy. Azyl ściśle związany jest bowiem ze sferą prawa krajowego i jako taki jest prawem każdego państwa do udzielania ochrony cudzoziemcom. Jednocześnie służy on głównie realizowaniu określonych zamierzeń politycznych tego państwa<sup>16</sup>.

Obecnie azyl dzieli się na dwie odrębne kategorie, z których pierwszą jest azyl polityczny (terytorialny), a drugą azyl dyplomatyczny. Z racji na swój specyficzny charakter, azyl dyplomatyczny jest powiązany z prawem międzynarodowym. Jest to bowiem ochrona udzielana na terenie placówek dyplomatycznych państw<sup>17</sup>. Z kolei akty prawa międzynarodowego odnoszące się do azylu politycznego nie mają charakteru wiążącego. Mowa tu w szczególności o Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego Narodów

---

<sup>11</sup> J. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths 1991, s. 27.

<sup>12</sup> Tak: J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, op. cit.

<sup>13</sup> W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statusas, confugium ad ecclesias)*, Toruń 2000, s. 10.

<sup>14</sup> P. Kuczma, *Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52928/17\\_Pawel\\_Kuczma.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/52928/17_Pawel_Kuczma.pdf), dostęp: 07.06.2018 r.

<sup>15</sup> L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 127.

<sup>16</sup> B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, op. cit., s. 51.

<sup>17</sup> J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, op. cit.

Zjednoczonych o azylu terytorialnym z dnia 14 grudnia 1967 r., czy Deklaracji Komitetów Ministrów Rady Europy z dnia 18 listopada 1977 r.<sup>18</sup>. J. Jagielski uważa, że dokumentom o randze międzynarodowej, które dotyczą azylu politycznego można przyznać jedynie charakter pomocniczy<sup>19</sup>.

Wymaga zaznaczenia, że gdy chodzi o instrumenty ochrony cudzoziemców przewidziane w prawie europejskim, mamy na tym gruncie do czynienia z synonimicznym znaczeniem instytucji „statusu uchodźcy” i „azyłu”. Warto bowiem zwrócić uwagę na tytułaturę i treść rozporządzenia Dublin III<sup>20</sup>, stanowiącego jeden z kluczowych aktów prawnych w systemie azylowym Unii Europejskiej. W preambule tego aktu wielokrotnie wykorzystywane jest hasło „azył”. Zaznaczyć trzeba w tym kontekście, że wobec występowania w prawie europejskim swoistej tożsamości pojęć „uchodźcy” i „azyłu”, w toku będących *meritum* niniejszej rozprawy rozważań odnoszących się do statusu uchodźcy jako formy ochrony prawa Unii Europejskiej, wskazane pojęcia stosowane są w niniejszej pracy zamiennie.

Zasygnalizować należy, że w Polsce do roku 1991 funkcjonowała jedynie instytucja azylu jako środka ochrony krajowej. Art. 88 poprzednio obowiązującej Konstytucji PRL stanowił, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obrazę interesów mas pracujących walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowyzwolenczą lub działalność naukową<sup>21</sup>. Konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji uchodźcy pojawiła się w 1991 r., wraz z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego. W roku 1997 w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup> odniesiono się do kwestii związanych z udzielaniem ochrony cudzoziemcom. Przepis art. 56 ust. 1 wskazuje, że cudzoziemcom przysługuje prawo do korzystania w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony w formie azylu, który reguluje ustawa. Instrumenty ochrony międzynarodowej, wynikające z ratyfikowanej Konwencji genewskiej Konstytucja obejmuje treścią art. 56 ust. 2, gdzie stwierdzono, iż cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Warto zwrócić uwagę, iż konieczność implementowania do polskiego porządku prawnego międzynarodowych rozwiązań prawnych stosowanych na poziomie międzynarodowym miała istotny

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Por. J. Jagielski, Status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 1997, s. 87.

<sup>20</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, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.180.01.0031.01.POL&toc=OJ:L:2013:180:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.180.01.0031.01.POL&toc=OJ:L:2013:180:TOC), dostęp: 20.02.2018 r.

<sup>21</sup> J. Jagielski, Status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 1997, op.cit.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483).

wpływ na kształt ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>23</sup>. Zdaniem K. Cuadrat – Grzybowskiej<sup>24</sup> za jeden z podstawowych celów tego aktu prawnego jest dostosowanie polskiego prawa do standardów prawnych Unii Europejskiej. Ustawa reguluje zarówno procedurę udzielania ochrony międzynarodowej, jak i tej udzielanej tylko na poziomie krajowym. Treść obecnie obowiązującej ustawy została w sposób istotny zdeterminowana przez wprowadzenie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw<sup>25</sup>. Akt posłużył jako środek implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W Polsce po wskazanej nowelizacji stosuje się następujące formy ochrony międzynarodowej: nadanie statusu uchodźcy oraz ochrona uzupełniająca. Dodatkowo ww. ustawa przewiduje zastosowanie instytucji azylu oraz ochrony czasowej, jako form ochrony krajowej. Znaczenie instytucji statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej jest tożsame ze statusem uchodźcy rozumianym na gruncie Konwencji genewskiej.

Ochrony uzupełniającej, w myśl art. 15 ustawy, udziela się w sytuacjach, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, jednak powrót do kraju jego pochodzenia stwarza ryzyko narażenia go na doznanie poważnej krzywdy w postaci: orzeczenia kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie lub poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Zarówno w przypadku statusu uchodźcy jak i w razie udzielenia ochrony uzupełniającej, cudzoziemcowi przysługuje szeroki wachlarz uprawnień w postaci: prawa do programu integracyjnego, prawa do pomocy społecznej w pełnym zakresie, prawa do połączenia z rodziną, prawa do pracy bez zezwolenia, prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do zasiłku dla bezrobotnych, prawa do świadczeń rodzinnych, prawa do edukacji (szkoły podstawowe,

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666).

<sup>24</sup> K. Cuadrat – Grzybowska, Nowe prawo o cudzoziemcach, w: Monitor Prawniczy, nr 21/2003, dostępny w: <http://www.legalis.pl/>, dostęp: 15.05.2020.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1607).

gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne), prawa do kształcenia w szkołach wyższych, prawa do świadczeń z publicznej służby zdrowia, prawa do zrzeszania się w fundacjach i stowarzyszeniach<sup>26</sup>.

Organem przyznającym w przypadku obydwu form ochrony międzynarodowej jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców<sup>27</sup>.

Regulacje na ten temat krajowych form ochrony, tj. udzielenie azylu oraz udzielenie ochrony czasowej zamieszczone zostały w dziale III ustawy zatytułowanym „inne formy ochrony udzielanej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ustawa przewiduje, że azylu można udzielić cudzoziemcowi na wniosek, gdy kumulatywnie spełnione są dwie następujące przesłanki: jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzję w sprawie takiego wniosku podejmuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Z wprowadzonych uregulowań wynika także, iż ochrony czasowej można udzielić cudzoziemcom masowo przybywającym do Polski, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka (bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Polskę lub społeczność międzynarodową).

Gdy z kolei chodzi o prawa przysługujące cudzoziemcom w razie udzielenia ochrony krajowej, to należy zauważyć, że zakres praw azylantów w stosunku do zakresu uprawnień osób, którym nadano status uchodźcy został pomniejszony o prawo do programu integracyjnego<sup>28</sup>. Z kolei osoby, którym udzielono ochrony czasowej mogą korzystać z: prawa do pracy bez zezwolenia, prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do zasiłku dla bezrobotnych, prawa do edukacji (szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne), prawa do kształcenia w szkołach wyższych, prawa do świadczeń z publicznej służby zdrowia, prawa do zrzeszania się w fundacjach i stowarzyszeniach<sup>29</sup>.

Dodatkowe formy ochrony zostały przewidziane w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>30</sup>. Chodzi o zgodę na pobyt ze względów humanitarnych i zgodę na pobyt tolerowany udzielane przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej oraz o zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi i zezwolenie na pobyt czasowy

---

<sup>26</sup> A. Grzymała – Kozłowska, R. Stefańska, Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce, w: Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(40) 2014, s. 207.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 203.

<sup>28</sup> A. Grzymała – Kozłowska, R. Stefańska, Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce, w: Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(40) 2014, s. 207.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, (Dz.U. z 2020 r. poz. 35).

wydawane ze względu na poszanowanie prawa do życia rodzinnego oraz praw dziecka, które przyznawane są w drodze uznania administracyjnego przez wojewodę.

Uzasadnione jest stanowisko M. Zdanowicz, zgodnie z którym instytucja azylu w rozumieniu krajowym nie ma w Polsce większego znaczenia w wymiarze praktycznym<sup>31</sup>. Znajduje to odzwierciedlenie w danych statystycznych udostępnianych przez Urząd ds. Cudzoziemców.

*Tabela 1. Liczba osób, które w 2019 r. złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP*

Obywatelstwo	Liczba wniosków
AFGANISTAN	62
ALGERIA	10
ANGOLA	3
ARMENIA	46
AZERBEJDŻAN	29
BANGLADESZ	12
BEZ OBYWATELSTWA	12
BIAŁORUŚ	37
BRAZYLIA	1
BULGARIA	3
BURKINA FASO	2
BURUNDI	2
CHINY	11
DEMOKRATYCZNA REPUBLIKA KONGA	1
EGIPT	23
ERYTREA	2
ETIOPIA	4
FINLANDIA	6
FRANCJA	1
GAMBIA	5
GHANA	1
GRECJA	1
GRUZJA	86
GWINEA	9
INDIE	24
IRAK	32
IRAN	52
IZRAEL	2
JEMEN	7
JORDANIA	6
KAMERUN	2
KANADA	1
KAZACHSTAN	29
KIRGISTAN	46
KOLUMBIA	2

<sup>31</sup> M. Zdanowicz, *Formy ochrony cudzoziemców w Polsce*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, red. nauk. M. Zdanowicz, Białystok 2007, s. 230.

KONGO	3
KUBA	29
LIBAN	30
LIBIA	8
LITWA	1
MACEDONIA PÓLNOĆNA	1
MAROKO	4
MOŁDAWIA	6
MONGOLIA	2
NEPAL	2
NIGERIA	12
PAKISTAN	23
PALESTYNA	8
ROSJA	2614
SENEGAL	2
SERBIA	1
SIERRA LEONE	6
SŁOWENIA	1
SOMALIA	5
SRI LANKA	2
STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI	1
SUDAN	2
SYRIA	26
SZWECJA	1
TADŻYKISTAN	113
TAJLANDIA	1
TANZANIA	2
TOGO	1
TUNEZJA	6
TURCJA	123
TURKMENISTAN	9
UGANDA	1
UKRAINA	434
UZBEKISTAN	9
WENEZUELA	2
WIETNAM	33
Suma	4096

Źródło: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2020/02/2019-roczny.xlsx>, dostęp: 08.05.2020 r.

*Tabela 2. Liczba osób, które w 2019 r. złożyły wnioski o udzielenie azylu w RP*

OBYWATELSTWO	Razem
ANGUILLA	1
ARMENIA	1
BIAŁORUŚ	1
FINLANDIA	2
GRUZJA	2
LITWA	1
MACEDONIA PÓLNOĆNA	1
MOŁDAWIA	1
REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ AFRYKI	1



ROSJA	7
TURCJA	2
UKRAINA	2
WŁOCHY	2
Suma	24

Źródło: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2020/02/2019-roczny.xlsx>, dostęp: 08.05.2020 r.

W tabeli 1. przedstawiono dane dotyczące ilości wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2019 roku w Polsce z podziałem według obywatelstwa wnioskodawców. W tabeli 2. Wskazano dane odnoszące się do ilości złożonych w 2019 roku wniosków o udzielenie azylu, również według obywatelstwa wnioskodawców. W sumie w Polsce w 2019 roku złożono 4096 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, natomiast w tym samym roku złożono jedynie 24 wnioski o udzielenie azylu. Zarówno w przypadku wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jak i w wypadku wniosków o udzielenie azylu największa liczba wnioskodawców pochodziła z Rosji (odpowiednio 2614 i 7 wniosków). Jeżeli chodzi o wnioskodawców z pozostałych państw, w przypadku ochrony międzynarodowej żadne z żadnego państwa nie pochodziło więcej niż 100 wnioskodawców (za wyjątkiem Ukrainy - 434, Turcji - 123, Tadżykistanu - 113), natomiast w przypadku wniosków o udzielenie azylu z żadnego państwa, z którego pochodzili wnioskodawcy nie było to więcej niż 7 osoby. W przypadku wniosków o ochronę międzynarodową wnioskodawcy pochodzili z 71 różnych państw, natomiast w przypadku wniosków o udzielenie azylu, wnioskodawcy pochodzili z 13 różnych państw. Jak wynika z danych statystycznych zebranych przez Urząd ds. Cudzoziemców, wnioski o nadanie statusu uchodźcy mają w Polsce niebagatelną przewagę nad wnioskami o udzielenie azylu. Analiza prezentowanych danych prowadzi do konkluzji, że ilość wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest nieporównywalnie większa od ilości wniosków o udzielenie azylu. Dobrym przykładem dla zobrazowania wskazywanych wielkości jest liczba wnioskodawców z Rosji. Dane dotyczące Rosji odzwierciedlają ogólną tendencję.

Jedynie nieliczne wnioski zasługiwały w 2019 roku na pozytywne rozpatrzenie<sup>32</sup>. W znakomitej większości spraw wydawano bowiem decyzje negatywne lub też decyzje o umorzeniu postępowania.

Jak wskazuje J. Chlebny, do azylu w rozumieniu ochrony krajowej nie mają zastosowania przepisy prawa międzynarodowego czy też unijnego nawet w sytuacji, gdy pojęciem takim się posługują<sup>33</sup>. Rozwiązania w zakresie ochrony cudzoziemców proponowane przez prawo międzynarodowe oraz systemu regionalne wydają się obecnie dominować nad formami krajowymi. Doskonale ukazuje to kształt polskiego ustawodawstwa w tejże materii. O ile bowiem azyl, jako

<sup>32</sup> Źródło: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2020/02/2019-roczny.xlsx>, dostęp: 08.05.2020 r.

<sup>33</sup> J. Chlebny, Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, op. cit.

forma ochrony krajowej nadal istnieje w polskim ustawodawstwie, to nie ulega wątpliwości – tak w kontekście treści samego ustawodawstwa krajowego, jak i zaprezentowanych danych statystycznych – że prawo międzynarodowe wywiera decydujący wpływ na kształt ochrony cudzoziemców w poszczególnych państwach, będąc tym samym podstawą tej ochrony. W dalszej części rozdziału dokonuje się więc prezentacji, także w ujęciu historycznym, form ochrony międzynarodowej na szczeblu uniwersalnym oraz tych, które wypracowane zostały na gruncie systemów regionalnych. Będzie to wprowadzenie do dalszych rozważań, zawężonych do materii obejmującej ochronę cudzoziemców w ramach Unii Europejskiej.

## **1.2. Współpraca międzynarodowa państw w zakresie pomocy uchodźcom przed II wojną światową – instytucje powołane w ramach Ligi Narodów**

Badanie aktów prawa międzynarodowego wskazuje na intensywny rozwój współpracy państw w zakresie problematyki uchodźstwa w XX wieku. Współpraca ta obejmowała zarówno proces instytucjonalizacji owocu powoływaniem organów mających za cel pomoc uchodźcom, jak i kodyfikowanie prawa na arenie międzynarodowej w tej materii<sup>34</sup>.

Pierwsze działania w omawianym zakresie jeszcze przed II wojną światową podjęła Liga Narodów. W owym czasie Europa zmagiała się z trudnym doświadczeniem wojny oraz będącą jej konsekwencją stale rosnącą liczbą osób, które z różnorodnych przyczyn o charakterze politycznym, gospodarczym, militarnym, społecznym czy demograficznym zostały pozbawione możliwości dalszego zamieszkiwania w swoim rodzimym państwie. Za przykład może posłużyć doskonale kwestia masowych ruchów migracyjnych towarzyszących toczącym się w Europie wojnom bałkańskim<sup>35</sup>. Nie bez znaczenia były w tym wypadku także zmiany w granicach państw, którym w sposób naturalny towarzyszyły rozszady społeczne między starymi i nowopowstałymi państwami<sup>36</sup>.

Wobec powszechności i skali zjawiska jak również w dobie intensywnego rozwoju środków masowego przekazu (radio, prasa), Liga Narodów jawiła się nowoczesną organizacją, która winna zająć się problemem uchodźstwa<sup>37</sup>. Impulsem ku rozpoczęciu prac w tym zakresie był niewątpliwie problem masowego uchodźstwa w Rosji będący pokłosiem rewolucji październikowej<sup>38</sup>. Na tym polu

---

<sup>34</sup> A. Florczak, Uchodźstwo, w: Organizacje międzynarodowe w działaniu, pod red. A. Florczak, A. Lisowskiej, Wrocław 2014, s. 373 i nast., <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/62966/edition/62929/content?ref=desc>, dostęp: 10.06.2018 r.

<sup>35</sup> S. Collinson, Europe and International Migrations, London 1993, s. 36; Kronika XX wieku, red. M.B. Michalik, Warszawa 1992, s. 161, cyt. za: R. J. Mejsak, System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalno-prawna, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/427/1/Studia\\_Podlaskie\\_20\\_Mejsak.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/427/1/Studia_Podlaskie_20_Mejsak.pdf), dostęp: 10.06.2018 r.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> S. Sierpowski, Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów, w: Wizje i rzeczywistość. Studia o społeczeństwie, gospodarce i polityce: poświęcone profesorowi doktorowi Czesławowi Łuczakowi w 80. rocznicę urodzin, Instytut Historii UAM, Poznań 2002, s. 198-207.

<sup>38</sup> Ibidem.

głównym problemem okazał się brak akceptacji Ligi Narodów jako organizacji przez bolszewickie władze w Rosji, które postrzegały Ligę jako swego rodzaju kapitalistyczne zagrożenie dla rewolucji. W tym stanie rzeczy należało opracować taką formułę pomocy uchodźcom, która byłaby akceptowalna dla obydwu stron. Kluczowe znaczenie dla rozwiązania konfliktu, a następnie także dla kształtu instytucji zajmujących się ochroną uchodźców w okresie międzywojennym miała postać Fridtjofa Nansena. Laureat pokojowej Nagrody Nobla z 1922 roku był orędownikiem utworzenia w ramach Ligi Narodów urzędu Wysokiego Komisarza Ligi Narodów ds. Uchodźców<sup>39</sup>. W kwietniu 1920 roku Nansen stał się decyzją Rady Ligi odpowiedzialny za kwestie dotyczące repatriacji jeńców wojennych z terenów syberyjskich. Zdaniem S. Sierpowskiego<sup>40</sup>, to praktyczny wymiar prac Nansena na tamtych terenach doprowadził do tego, iż ramach rozwiązania problemu uchodźstwa na tym obszarze, a również dla walki ze zjawiskiem głodu Rada Ligi Narodów rezolucją z dnia 27 czerwca 1921 roku ustanowiła urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów ds. Uchodźców i Jeńców Wojennych. Fridtjof Nansen otrzymał nominację na ten urząd w dniu 20 sierpnia 1921 roku. Stworzona instytucja miała charakter organizacji wykonawczej przy Lidze Narodów<sup>41</sup>.

Głównym zadaniem powołanej instytucji było określanie statusu prawnego uchodźców. Zdaniem A. Florczak, do największych osiągnięć Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców i Jeńców Wojennych było przyjęcie w dniu 5 lipca 1922 roku tzw. Porozumienia genewskiego. Na jego mocy uchodźcy rosyjscy mogli ubiegać się o wydanie specjalnego dokumentu podróży, który dawał możliwość opuszczenia kraju, w którym otrzymali pierwotnie schronienie i poszukiwania pomocy w kolejnych państwach. Dokument ten nazwany został paszportem nansenowskim<sup>42</sup>. Porozumienie genewskie z 1924 roku zostało rozszerzone na uchodźców pochodzenia ormiańskiego<sup>43</sup>.

Ocenić należy, iż funkcjonowanie paszportu nansenowskiego w obiegu prawnym było niewątpliwie przejawem współpracy państw w zakresie pomocy uchodźcom. Objęcie nansenowskim systemem ochrony w 1926 r. wszystkich bezpaństwowców i uchodźców poprzedzone zostało układem dotyczącym sposobu wydawania dokumentów tożsamości uchodźcom ormiańskim i rosyjskim. Jest to dokument, w którym po raz pierwszy podjęto próbę zdefiniowania pojęcia uchodźcy, wydzielając przy tym poszczególne kategorie. Definicje zostały oparte o kryteria państwa pochodzenia oraz braku ochrony ze strony kraju, na terenie którego osoby obejmowane ochroną uprzednio zamieszkiwały. Założono istnienie dodatkowego jeszcze warunku w postaci braku obywatelstwa uprzednio zamieszkiwanego państwa<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> S. Sierpowski, Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów, op.cit.

<sup>40</sup> S. Sierpowski, Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów, op. cit.

<sup>41</sup> S. Sierpowski, Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Historyczna, nr 115, Poznań, 1984, s. 170.

<sup>42</sup> Zob. szerz. I. Kaprielian-Churchill, Rejecting Misfits: Canada and the Nansen Passport, w: *International Migration Review*, vol. 28, no. 2, 1994, s. 281-306.

<sup>43</sup> A. Florczak, op.cit.

<sup>44</sup> A. Florczak, op.cit.

W roku 1930 doszło do wyodrębnienia w ramach Ligi Narodów samodzielnej instytucji zajmującej się kwestią uchodźców. Na cześć nieżyjącego już wówczas Fridtjofa Nansena działające dotychczas Biuro Wysokiego Komisarza przekształcone zostało w Nansenowskie Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców, choć jak wskazuje S. Sierpowski, już wcześniej w praktyce funkcjonowała nazwa „Urząd Nansena”<sup>45</sup>.

Instytucja stała się zatem jednym z Biur Międzynarodowych Ligi Narodów i działała w oparciu o treść art. 24 Paktu Ligi Narodów z dnia 28 czerwca 1919 roku, zgodnie z którym wszystkie biura międzynarodowe, które uprzednio utworzone zostały na mocy ogólnych traktatów, poddane zostają władzy Ligi. Zapis ten dotyczy również wszystkich innych biur międzynarodowych oraz komisji do regulowania spraw międzynarodowych, utworzonych po wejściu w życie paktu, a taka sytuacja dotyczyła omawianej instytucji<sup>46</sup>.

Z założenia działalność Biura Nansena miała być ograniczona czasowo. Takie zalecenie zostało przedstawione i zaakceptowane podczas Zgromadzenia Rady Ligi w 1928 roku. Autorem zalecenia był specjalnie powołany organ doradczy złożony z członków reprezentujących 14 państw: Bułgarii, Chin, Czechosłowacji, Estonii, Francji, Grecji, Japonii, Jugosławii, Łotwy, Niemiec, Polski, Rumunii, Szwecji i Włoch<sup>47</sup>.

Gdy mowa o głównym zadaniu przekształconego Biura Nansena, które swoją działalność pod kierunkiem dr Maxa Hubera rozpoczęło do 1 kwietnia 1931 roku, było, jak zauważa A. Florczak, udzielanie pomocy osobom poszukującym ochrony międzynarodowej, głównie w zakresie znalezieniu osiedlenia i zatrudnienia<sup>48</sup>. Wszczęto w tym celu prace mające doprowadzić do stworzenia kompleksowej regulacji prawnomiędzynarodowej w zakresie pomocy uchodźcom. W efekcie w dniu 28 października 1933 roku doszło do podpisania konwencji dotyczącej międzynarodowego statusu uchodźców. Zastąpiła ona porozumienia, które obowiązywały dotychczas, a także wprowadziła szereg nowych rozwiązań i modyfikacji. Można w tym miejscu wskazać na takie zmiany jak: ograniczenie możliwości wydalania uchodźców, gwarancja prawa do sądu i klauzula najwyższego uprzywilejowania w zakresie opodatkowania i opieki społecznej. Doszło także do pełniejszego uregulowania w dalszym ciągu funkcjonujących w obiegu paszportów nansenowskich, rozstrzygając o ich międzynarodowym charakterze<sup>49</sup>.

Warto wskazać w tym miejscu za S. Sierpowskim, że postanowienia konwencji dotyczącej międzynarodowego statusu uchodźców kreowane były w niesprzyjającej atmosferze, a to za sprawą

---

<sup>45</sup> S. Sierpowski, Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów, op. cit.

<sup>46</sup> S. Sierpowski, Narodziny Ligi Narodów..., op. cit., s. 257-258.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> A. Florczak, op.cit.

<sup>49</sup> L. Holborn, The legal Status of Political Refugees, 1920-1938, „American Journal of International Law” 1938, vol. 32, nr 4, s. 689-690, cyt. za: B. Wierzbicki, op. cit., s. 18.

swoistego sprzeciwu ze strony Niemiec. Nowosocjalistyczny rząd niemiecki nie chciał zgodzić się na powierzenie Urzędowi Nansena kwestii dotyczących uchodźców pochodzących z Niemiec.

Wobec takiego obrotu politycznego, Rada Ligi Narodów zdecydowała w 1933 roku o utworzeniu zupełnie odrębnej instytucji w postaci Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Przybywających z Niemiec. Zakres kompetencji tej instytucji w 1935 roku został rozszerzony na osoby poszukujące ochrony, pochodzące z terenu Zagłębia Saary. Następnie Nansenowskie Biuro ds. Uchodźców objęło swoją działalnością od 1938 r. – uchodźców pochodzących z terenów Austrii i Czechosłowacji. W sposób równoległy prowadzone były także prace nad objęciem w zakres działalności Biura Nansena uchodźców z Niemiec. Opór po stronie Berlina w tym zakresie został, jak stwierdza S. Sierpowski, ostatecznie przełamany<sup>50</sup>. Doszło do tego podczas ostatniego regularnego zgromadzenia Rady Ligi Narodów, gdzie zgodnie z wcześniejszym założeniem, z dniem 31 grudnia 1938 r. podjęto decyzję o zakończeniu funkcjonowania Biura Nansena<sup>51</sup>. Przed nowo wybranym Wysokim Komisarzem ds. Uchodźców – co było instytucją nową, zastępującą dotychczasowe rozwiązania – postawiono zadanie dalszego wypełniania obowiązków Urzędu Nansena.

Omawiając instytucje, jakie w ramach Ligi Narodów podejmowały działania na rzecz wprowadzania ochrony międzynarodowej, warto wspomnieć jeszcze o utworzonym w 1938 roku Międzynarodowym Komitecie ds. Uchodźców. Początkowo działalność Komitetu ograniczona była do pomocy osobom z terenów Niemiec i Austrii. Od roku 1943 rozszerzono kompetencje organu do opieki nad wszystkimi osobami w Europie, które poszukiwały schronienia poza miejscem, w którym na stałe zamieszkiwały<sup>52</sup>.

Podsumowując działalność Ligi Narodów w zakresie ochrony międzynarodowej, S. Sierpowski dokonuje podziału tejże działalności na poszczególne okresy. Okres pierwszy zamyka się w ramach czasowych 1921-1930. Jest to czas najbardziej aktywnej działalności Fridtjofa Nansena, okres najbardziej twórczy i rozwojowy w obszarze humanitarnie rozumianej pomocy osobom poszukującym schronienia. Był to czas jednocześnie bardzo trudny z uwagi na mnogość różnorodnych problemów społecznych będącym pokłosiem minionej wojny. Drugi okres S. Sierpowski ujmuje w ramach czasowych 1930-1938, wskazując przy tym na występujące w tym czasie trudności, polegające na ścieraniu się sprzecznych interesów: z jednej strony potrzeby humanitarnej pomocy uchodźcom, a z drugiej ciągle nabrzmiewającym racjom politycznym wywołanym problemami ekonomicznymi. Wyrazem niedających się pogodzić sprzeczności był niewątpliwie wspomniany powyżej przykład Niemiec, które, nie godząc się na proponowane przez Ligę Narodów ogólne

---

<sup>50</sup> S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów...*, op. cit.

<sup>51</sup> S. Sierpowski, *Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów...*, op.cit.

<sup>52</sup> A. Florczak, op.cit.

rozwiązania, doprowadziły do utworzenia odrębnej instytucji, skupiającej swoją działalność w obszarze pomocy uchodźcom z terenu Niemiec<sup>53</sup>.

Jak wskazuje A. Florczak, w okresie działalności Ligi Narodów dokonywano wyodrębniania poszczególnych grup uchodźców poprzez wykorzystanie kryteriów pochodzenia czy też obywatelstwa, a nadto kryterium braku opieki w sensie dyplomatycznym ze strony jakiegokolwiek kraju. Umowy międzynarodowe tego okresu pozwalały na objęcie ochroną następujących grup uchodźców: rosyjskich, asyryjskich, niemieckich, armeńskich, asyryjsko-chaldejskich, tureckich, austriackich i hiszpańskich<sup>54</sup>.

Analiza działań podejmowanych w zakresie ochrony międzynarodowej przez Ligę Narodów prowadzić więc może do konkluzji, że działania te skupiały się głównie w tych obszarach, gdzie nasilał się problem uchodźstwa. Słusznie wskazuje A. Florczak, że w omawianym okresie ochrona międzynarodowa obejmowała jedynie wyselekcjonowane grupy ludzi. Tworzone każdorazowo na potrzeby doraźnej pomocy definicje nie miały w żadnym razie charakteru uniwersalnego. Powoływane dla rozwiązywania konkretnych problemów instytucje miały charakter tymczasowy, a próby trwałego rozwiązania problematyki dotyczącej uchodźstwa miały zdecydowanie ograniczony charakter<sup>55</sup>.

Odnosząc się w sposób ogólny do kwestii finansowania działalności instytucji zajmujących się sprawami uchodźców w ramach Ligi Narodów, wskazać należy za S. Sierpowskim, że Pakt Ligi nie odnosi się do zagadnienia w sposób jednoznaczny. Pewne wytyczne w tym zakresie wynikają z art. 6 Paktu, zgodnie z którym wydatki, które związane są z działalnością Sekretariatu, ponosić będą członkowie Ligi, przy uwzględnieniu kryteriów, jakie stosowane są przez Międzynarodowe Biuro Powszechnego Związku Pocztowego<sup>56</sup>. W tym kontekście warto zauważyć, że działalność Biura Nansena na mocy art. 24 Paktu Ligi Narodów mogła być postanowieniem Rady objęta wydatkami Sekretariatu<sup>57</sup>.

Stan tymczasowości podejmowanych działań miał się w krótkce zmienić. W latach 1943-1947 pomocy uchodźcom udzielano w ramach utworzonej w Waszyngtonie Administracji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (UNRRA). Zadaniem instytucji była pomoc osobom, które w konsekwencji wojny znalazły się poza swoim miejscem zamieszkania, a zatem działalność UNRRA w głównej mierze polegała na pomocy przy repatriacji. Początek działalności UNRRA przypada na listopad 1943 roku. Wówczas dostrzeżono w Europie potrzebę pomocy ludziom, którzy w efekcie trwających w tym czasie działań wojennych zmuszeni byli opuścić miejsca swego

---

<sup>53</sup> S. Sierpowski, op.cit.

<sup>54</sup> A. Florczak, op.cit.

<sup>55</sup> A. Florczak, op.cit.

<sup>56</sup> S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów...*, op. cit., s. 193.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 258.

zamieszkania. Skala migracji miała wymiar dotychczas niespotykany. Warto bowiem zauważyć, że w 1945 roku liczba osób poszukujących schronienia poza granicami własnego państwa wzrosła do 40 milionów<sup>58</sup>.

Do zadań nowo powołanej organizacji zaliczało się przede wszystkim nadzorowanie udzielania pomocy ofiarom wojny, a także stymulowanie rządów poszczególnych krajów do stwarzania warunków niezbędnych dla odbudowy państw zniszczonych przez wojnę. Taki cel powołania UNRRA wynika z treści art. I pkt 2 Porozumienia w sprawie powołania Administracji Narodów Zjednoczonych do spraw Odbudowy i Rozwoju podpisanego w Waszyngtonie dnia 9 listopada 1943 roku.

UNRRA, wychodząc naprzeciw problemom, z jakimi borykała się Europa w zakresie uchodźstwa, utworzyła w swych strukturach dwa oddziały regionalne: Komitet Rady dla Europy i Komitet Rady dla Dalekiego Wschodu. Administracja zajmowała się prowadzeniem statystyk w zakresie migracji, koordynowała dystrybucję żywności przeznaczonej dla przesiedlanej ludności, a także prowadziła działania w zakresie wydawania dokumentów podróży. Jak zauważa R. J. Mejsak, prace UNRRA doprowadziły do sfinalizowania procedury przesiedleńczej około 7 milionów osób z Niemiec, Austrii, Włoch oraz Bliskiego Wschodu i Chin. Świadczy to o szerokiej działalności Administracji także w zakresie monitorowania głównych nurtów migracyjnych i aktywnego im asystowania<sup>59</sup>. UNRRA po powstaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1945 roku została włączona do jej struktur<sup>60</sup>.

### 1.3. Ochrona międzynarodowa w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych

W ramach powstałej w 1945 roku Organizacji Narodów Zjednoczonych wiele uwagi poświęca się ochronie praw człowieka, również z zakresu prawa do swobody przemieszania się<sup>61</sup>. utworzono specjalną komórkę do spraw uchodźstwa. 1 lipca 1947 roku powołano do życia Międzynarodową Organizację ds. Uchodźców (International Refugee Organization, IRO). Jak zauważa A. Florczak, organizacja utworzona została z założeniem działania terminowego na okres trzech lat. Ostatecznie jednak funkcjonowała ona do początków 1952 roku<sup>62</sup>. Konstytucja IRO podpisana 15 grudnia 1946 roku zawiera wyliczenie zadań organizacji tj.:

---

<sup>58</sup> The State of the World Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action, UNHCR 2000, s. 15

<sup>59</sup> R. J. Mejsak, System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalno-prawna, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/427/1/Studia\\_Podlaskie\\_20\\_Mejsak.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/427/1/Studia_Podlaskie_20_Mejsak.pdf), dostęp: 05.08.2018 r.

<sup>60</sup> Źródło: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Administracja-Narodow-Zjednoczonych-do-spraw-Pomocy-i-Odbudowy;3865853.html>, dostęp: 06.02.2019 r.

<sup>61</sup> Zob. szerz. W. Sz. Staszewski, Wolność przemieszczania się osób w świetle międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka ONZ, w: K. Maćkowska (red.), Prawne aspekty migracji na przykładzie uregulowań wybranych uczestników systemu międzynarodowego, Lublin 2010, s. 137 – 162.

<sup>62</sup> A. Florczak, op.cit.

- repatriacja do państw pochodzenia,
- identyfikacja, rejestracja i klasyfikacja uchodźców,
- opieka i pomoc osobom przesiedlanym,
- ochrona prawna i polityczna tych osób,
- ponowne osiedlanie osób, które są przedmiotem troski Organizacji<sup>63</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że na gruncie omawianego dokumentu skonstruowano także definicję uchodźcy. Termin ten odnosił się do takiej osoby, która opuściła kraj własnego obywatelstwa i pozostawała poza jego granicami, tj. poza miejsce dawnego zamieszkania i jednocześnie:

- jest ofiarą systemu nazistowskiego i faszystowskiego, czy też innego reżimu, który po drugiej wojnie światowej uznany został za wrogi,
- jest ofiarą ustroju hiszpańskiego ustroju falangistowskiego,
- została uznana za uchodźcę jeszcze przed II wojną światową z uwagi na wyznawaną religię, swoją rasę, narodowość czy przekonania o charakterze politycznym,
- jest dzieckiem w wieku poniżej 16 roku życia, a jej rodzice zaginęli w czasie przebywania poza krajem pochodzenia<sup>64</sup>.

W dokumencie konstytucji w sposób dalece skonkretyzowany wskazano także na takie podmioty, które znajdują się poza zakresem pojęcia „uchodźca”. Do grupy tej zaliczono:

- zbrodniarzy wojennych i zdrajców politycznych, a nadto inne osoby współpracujące ze strukturami państw uznanych po II wojnie światowej za wrogie z uwagi na prześladowanie osób cywilnych,
- osoby, które podejrzewało się o czyny, które wypełniały znamiona przestępstw na tle politycznym,
- obywateli Niemiec, czy też innych państw, którzy zostali z terenu Niemiec ewakuowani,
- osoby, które znajdując się poza granicami swego państwa, z państwa tego otrzymywały pomoc (chyba że państwo pochodzenia złożyło wnioski w tym zakresie),
- osoby, które znajdując się poza granicami swego państwa, przedsięwzięły działania dla siłowego obalenia rządu własnego państwa (należącego do ONZ) w ramach organizacji zajmujących się tego rodzaju działalnością,
- członków organizacji terrorystycznych,

---

<sup>63</sup> Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946, źródło: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad053.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad053.asp), dostęp: 02.10.2018 r.

<sup>64</sup> Ibidem.



- osoby, które po II wojnie światowej w ramach swej działalności kierowały ruchami wrogimi wobec państwa pochodzenia tej osoby (o ile państwo to było członkiem IRO) lub wspomagały w sposób finansowy inicjatywny utrudniania uchodźcom procedury powrotu do własnego państwa<sup>65</sup>.

Bardzo szeroka działalność omawianej organizacji wymagała oczywiście niebagatelnych nakładów finansowych. Jak zauważa K. Bis, potrzeby IRO pokrywane były w głównej mierze z budżetów Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii<sup>66</sup>. Wobec braku zgody tychże państw na dalsze finansowanie IRO, zaczęto poszukiwać rozwiązania w postaci nowej organizacji działającej w strukturach ONZ, której finansowanie obciążyłyby wszystkie państwa - członków. Działalność International Refugee Organization została ostatecznie zakończona 28 lutego 1952 roku<sup>67</sup>.

Warto wskazać za A. Potyrałą, że w międzyczasie w ramach ONZ działały inne jeszcze podmioty mające za zadanie pomoc o zasięgu regionalnym. W 1948 r. na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 302<sup>68</sup> utworzono Agencję Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA)<sup>69</sup>. Jest to instytucja o charakterze odrębnym od urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców. Zgodnie z danymi statystycznymi w ramach swojej działalności UNRWA – działająca po dziś dzień – udziela pomocy ponad 5,15 mln uchodźcom palestyńskim<sup>70</sup>. Pomoc ma jedynie charakter humanitarny, zaś działalność instytucji opłacana jest w głównej mierze ze środków pochodzących od państw europejskich oraz ze Stanów Zjednoczonych (por. art. 13 i art. 14 Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 302<sup>71</sup>).

Wydaje się jednak, że najbardziej istotny wymiar działalności ONZ w zakresie ochrony uchodźców ma utworzony w 1949 roku urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR). Jak słusznie zauważa A. Potyrała, jest to instytucja o najtrwalszym jak dotąd charakterze ogólnoświatowym<sup>72</sup>. Nie sposób pominąć oczywiście, że początkowo działania Urzędu skupiały się w obrębie krajów europejskich, jednak, od czasu podpisania Protokołu nowojorskiego do Konwencji genewskiej w 1967 r. ogólnoświatowy wymiar działalności UNHCR jest bezdyskusyjny.

Zgodnie z początkowymi ustaleniami mandat UNHCR był nadawany na okres trzech lat. Ostatecznie jednak w 2003 roku w drodze kilkukrotnych modyfikacji, podjęto decyzję o

---

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> K. Bis, Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych, w: *Bezpieczeństwo narodowe*, nr 22, II – 2012, s. 168.

<sup>67</sup> R. J. Mejsak, op. cit.

<sup>68</sup> 302 (IV). Assistance to Palestine Refugees, w: The United Nations Information System on the Question of Palestine, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>, dostęp: 12.12.2018 r.

<sup>69</sup> A. Potyrała, op.cit.

<sup>70</sup> <https://www.unrwa.org/what-we-do>, dostęp: 20.10.2018 r.

<sup>71</sup> Assistance to Palestine Refugees, w: The United Nations Information System on the Question of Palestine, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>, dostęp: 12.12.2018 r.

<sup>72</sup> A. Potyrała, op. cit.

przedłużeniu mandatu urzędu. O takim rozwiązaniu przesądził czynnik w postaci braku możliwości uniwersalnego sposobu oszacowania czasu niezbędnego dla rozwiązania uchodźczych problemów<sup>73</sup>.

Status UNHCR został przyjęty w dniu 14 grudnia 1950 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ<sup>74</sup>. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu, Urząd otacza opieką osoby, które zaliczają się do następujących kategorii:

- uchodźcy, tj. osoby, które poszukują ochrony z powodu obawy prześladowań lub prześladowań na tle rasowym, religijnym, narodowościowym, politycznym czy z powodu przynależności do danej grupy społecznej (w tym także uchodźcy wewnętrzni, którzy z powyższych powodów opuścili swoje miejsce zamieszkania, ale nie przekroczyły granic państwa pochodzenia)
- repatrianci, tj. takie osoby, które powróciły do kraju swego pochodzenia wobec ustania przyczyn uzasadniających przysługiwanie im prawa do ochrony międzynarodowej.

Zadania Urzędu skupiają się w kręgu poszukiwań trwałych rozwiązań w zakresie problemu uchodźstwa. Z jednej strony UNHCR mobilizuje państwa członkowskie ONZ do zawierania międzynarodowych porozumień dotyczących uchodźców i sprawuje nadzór nad stosowaniem tychże umówi, z drugiej działa w charakterze opiekuna jednostek. W tym zakresie na działania urzędu składa się namierzanie i ograniczanie wszelkiego rodzaju negatywnych zachowań wobec uchodźców w krajach przyjmujących. Zadanie to realizowane jest w drodze kontaktu z organami, które zajmują się koordynowaniem ochrony w poszczególnych państwach i zbieranie odpowiednich danych dotyczących nie tylko liczny przymusowych migrantów, ale także zakresu i rodzaju przysługujących im uprawnień. W uszczegółowieniu, prace URHCR mogą przybierać formę podejmowania wszelkich działań dla pozyskania odpowiednich zezwoleń na przeniesienie majątku uchodźców, czy pośredniczeniu we współpracy trudniących się opieką uchodźców organizacji mających status prywatny<sup>75</sup>.

Sposób finansowania działalności Urzędu został uregulowany w ustępie 20. wskazanego powyżej statutu. Źródłem finansowania są więc w głównej mierze środki pochodzące z dobrowolnych wpłat rządów państw członkowskich, a także organizacji o pozarządowym charakterze czy datków przedsiębiorców, fundatorów czy osób prywatnych. Urząd pozostaje również w stałej współpracy z organizacjami o charakterze regionalnym, jak: Rada Europy, Unia Europejska, NATO, Unia Afrykańska, OPA<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> K. Bis, op. cit.

<sup>74</sup> Por. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 428 (V) z dnia 14 grudnia 1950 roku; Statut Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców.

<sup>75</sup> M. Zdanowicz, Wysoki Komisarz ONZ do spraw uchodźców, Białystok 1994, s. 21-22.

<sup>76</sup> A. Poterała, op.cit, s. 383.

Zgodnie z danymi z dnia 30 stycznia 2018 r. darczyńcami o największym wkładzie finansowym są rządy Stanów Zjednoczonych (1,450,360,238 USD) i Niemiec (476,918,668 USD), zaś trzecie miejsce w zestawieniu zajmuje Unia Europejska (436 036,986 USD)<sup>77</sup>.

Nakłady niezbędne dla funkcjonowania administracji UNHCR stanowią jedynie 3 % ogółu kapitału organizacji i są pokrywane z budżetu ONZ<sup>78</sup>.

Spotkać można się z poglądem, że mimo – zdawać by się mogło – dobrego poziomu współpracy UNHCR z rządami państw i organizacjami pozarządowymi (w sensie instytucjonalnym), Urząd w dalszym ciągu boryka się z problemem braku pełnego wpływu na ustawodawstwo poszczególnych państw, a także na praktyczny wymiar prawa w zakresie uchodźstwa i migracji<sup>79</sup>.

Oprócz Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, w strukturze Organizacji Narodów Zjednoczonych wyróżnić warto inną jeszcze instytucję powołaną w trosce o sytuację uchodźców na świecie. W 1992 r. na wniosek pracującej wówczas Komisji Praw Człowieka (zastąpiona w 2006 r. przez Radę Praw Człowieka), utworzono instytucję Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Uchodźców Wewnętrznych. Mandat Przedstawiciela określony został na okres 3 lat. Po kilkukrotnym przedłużeniu, ostatecznie wygasł w roku 2004.

Problem uchodźstwa wewnętrznego stale jednak narastał. To spowodowało powołanie przez Radę Praw Człowieka Specjalnego sprawozdawcy zajmującego się realizacją praw człowieka w odniesieniu do uchodźców wewnętrznych. O wskazanej instytucji traktuje rezolucja Rady Praw Człowieka A/HRC/RES/14/6<sup>80</sup>. Treść dokumentu wskazuje m. in. na zakres zadań sprawozdawcy, do których zaliczono:

- dbanie o przestrzeganie praw uchodźców wewnętrznych przez państwa,
- oparta na dialogu współpraca w powyższym zakresie z rządami państw, organizacjami pozarządowymi etc. pod kątem analizy przyczyny przesiedleń wewnętrznych, potrzeb i prawa osób przesiedlonych, środków zapobiegania i sposobów wzmocnienia ochrony oraz pomocy oraz celem wypracowania trwałych rozwiązań problemu uchodźstwa wewnętrznego w oparciu o dane krajowe i statystyki,
- pogłębianie świadomości istnienia zjawiska uchodźstwa wewnętrznego w wymiarze ogólnosiwiatowym i zachęcanie społeczności międzynarodowej do podejmowania odpowiednich reakcji,
- przedkładanie problemu uchodźstwa wewnętrznego na forum wszystkich instytucji ONZ celem włączenia problemu do zakresu prac tych instytucji.

---

<sup>77</sup> Źródło: <http://www.unhcr.org/donors.html>, dostęp: 20.10.2018 r.

<sup>78</sup> K. Bis, op. cit. s. 169.

<sup>79</sup> Tak: G. Loescher, The European Community and Refugees, „International Affairs”, 1989, nr. 4, vol. 65, s. 626-628, cyt. za A Poteała, op. cit.

<sup>80</sup> Źródło: <http://undocs.org/A/HRC/RES/14/6>, dostęp: 20.10.2018 r.

Zadanie w postaci niesienia pomocy uchodźcom spoczywa w ramach struktury ONZ również na agendach, które w swojej działalności zajmują się pomocą humanitarną<sup>81</sup>.

Tytułem przypomnienia warto podkreślić, że Organizacja Narodów Zjednoczonych prowadzi również szerokie działania o charakterze legislacyjnym na rzecz pomocy uchodźcom. Mowa tu przede wszystkim o Konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 roku wraz z Protokołem nowojorskim z 1967 r. Wskazane akty do dziś stanowią podstawowe źródło regulacji zagadnień związanych z uchodźstwem wyznaczając minimalne standardy ochrony, a to poprzez ciągle aktualny sposób definiowania samego pojęcia uchodźstwa, czy wyznaczenie katalogu praw i obowiązków uchodźców oraz zasadę *non-refoulement*. Jak wskazuje F. Cherubini<sup>82</sup>, od momentu wprowadzenia zasady *non-refoulement* do sfery praw człowieka, zasada ta stała się zasadniczą częścią ochrony praw indywidualnych.

## 1.4. Działania w zakresie ochrony uchodźców podejmowane w systemach regionalnych

### 1.4.1. Działania Organizacji Państw Amerykańskich

Potrzebę zapewnienia ochrony osobom poszukującym schronienia w Zjednoczonych Stanach Ameryki dostrzeżono po raz pierwszy już w XIX w. W roku 1898 w miejscowości Montevideo doszło do podpisania Traktatu Międzynarodowego Prawa Karnego<sup>83</sup>. Dokument zawierał sformułowania dotyczące udzielenia azylu osobom, które są ścigane z uwagi na względy o charakterze politycznym. W kolejnych latach w Ameryce doszło do podpisania kilku kolejnych umów ważnych z punktu widzenia prawa azylowego. A. Florczak<sup>84</sup> zalicza do nich:

- Konwencję o azylu podpisaną w Hawanie w 1928 roku,
- Konwencję o azylu politycznym podpisaną w Montevideo w 1933 roku,
- Traktat dotyczący azylu politycznego i uchodźstwa zawarty w Montevideo w 1939 roku,
- Konwencję o azylu dyplomatycznym podpisaną w Caracas w 1954 roku.

Istotnym krokiem w rozwoju ochrony praw człowieka w Stanach Zjednoczonych było podpisanie w Bogocie w 1948 roku Karty statuującej Organizację Państw Amerykańskich (OPA), zrewidowanej protokołem z Buenos Aires z roku 1967. Zgodnie z art. 1 Karty<sup>85</sup> OPA jest organizacją regionalną, która działa w ramach Narodów Zjednoczonych. W dalszej części karty odnaleźć można informacje

---

<sup>81</sup> Zob. szerz.: J. Dobrowolska-Polak, Pomoc humanitarna w: A. Florczak, A. Lisowskiej (red.), Organizacje międzynarodowe w działaniu, Wrocław 2014, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59046/11\\_Joanna\\_Dobrowolska-Polak.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59046/11_Joanna_Dobrowolska-Polak.pdf), dostęp: 20.10.2018 r.

<sup>82</sup> F. Cherubini, Asylum Law in the European Union, Nowy Jork 2015, s. 7.

<sup>83</sup> A. Florczak, op. cit., s. 392.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Charter of the Organization of American States, <http://hrlibrary.umn.edu/iachr/oascharter.html>, dostęp: 15.12.2018 r.

dotyczące głównych zadań organizacji, wśród których wymienia się umacnianie pokoju oraz bezpieczeństwa kontynentów amerykańskich, zapewnienie rozwiązywania sporów w sposób pokojowy, czy popieranie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Karta statuuje także organy OPA, zaliczając do nich: Konferencję Międzyamerykańską, Zjazd Konsultacyjny Ministrów Spraw Zagranicznych, Radę, Unię Panamerykańską<sup>86</sup>.

Ważnym z punktu widzenia ochrony uchodźców dokumentem wypracowanym w strukturach Organizacji Państw Amerykańskich jest tzw. Pakt z San Jose z roku 1969<sup>87</sup>. Dokument ten funkcjonuje w obiegu prawnym pod nazwą Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka. Został podpisany w dniu 22 listopada 1969 roku, zaś wszedł w życie z dniem 18 lipca 1978 roku. Konwencja w art. 22 odnosi się do wolności przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania. wprost do kwestii uchodźców. Przepis w ust. 7 i 8 traktuje, iż *„każda osoba ma prawo ubiegania się o azyl za granicą i uzyskania do w zgodzie z ustawodawstwem krajowym i konwencjami międzynarodowymi. W przypadku, jeżeli jest ścigana za przestępstwa polityczne lub związane z nimi przestępstwa pospolite. W żadnym wypadku nie można deportować lub odesłać cudzoziemca do kraju, niezależnie czy jest to kraj jego pochodzenia czy nie, jeżeli w tym kraju jego życie lub wolność osobista są zagrożone z powodu jego rasy, narodowości, wyznania, statusu społecznego lub poglądów politycznych”*<sup>88</sup>. Stanowi to znowuż wyrażenie zasady *non-refoulement*, jednak jak zauważa A. Florczak, zasada nie obejmuje w tym wypadku zakazu odmowy przyjęcia osoby ubiegającej się o wjazd na teren kraju na granicy. Zatem jej charakter określić należy jako wąski<sup>89</sup>.

Stworzona dla obu Ameryk i Kanady organizacja w tworzonych regulacjach kilkakrotnie poświęcała uwagę kwestii ochrony osób poszukujących azylu. Warto wskazać w tym miejscu na podpisaną w roku 1984 Deklarację z Kartaginy<sup>90</sup>. Analiza treści Deklaracji wskazuje, że celem dla jej ustanowienia, było doprowadzenie do pełniejszej ochrony uchodźców amerykańskich przy jednoczesnym poszanowaniu i wykorzystaniu osiągnięć Organizacji Narodów Zjednoczonych w tym zakresie. Dokument w swoich zapisach rozszerza przyjętą w konwencji genewskiej i protokole nowojorskim definicję uchodźcy, wskazując, że za uchodźcę uważa się osoby, objęte wskazanymi powyżej dokumentami będącymi częścią uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, a nadto osoby, które uciekły z kraju, ponieważ ich życie, bezpieczeństwo lub wolność były zagrożone przez uogólnioną przemoc, agresję zagraniczną, konflikty wewnętrzne, masowe pogwałcenie praw człowieka lub inne okoliczności, które poważnie zaniepokoiły porządek publiczny<sup>91</sup>. Uzasadnieniem

---

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Tekst polski [w:] A. Paprocka, Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich, t. II, Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka, s. 99 i nast., źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf>, dostęp: 18.11.2018 r.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> A. Florczak, op. cit., s. 393.

<sup>90</sup> Tekst Konwencji: [https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf), dostęp: 18.11.2018 r.

<sup>91</sup> Ibidem.

takiego zabiegu były w świetle treści Konwencji wzmożone ruchy uchodźców w rejonie Ameryki Środkowej. Dodatkowo dokument zawiera potwierdzenie zasady *non-refoulement* i wskazuje na sposoby rozwiązania problemu uchodźstwa.

#### **1.4.2. Działania Unii Afrykańskiej (dawniej Organizacji Jedności Afrykańskiej)**

Działania na rzecz uchodźców w Afryce inicjowane są przez Unię Afrykańską, tj. organizację będącą poprzedniczką działającej w Afryce wcześniej od 1963 r. Organizacji Jedności Afrykańskiej<sup>92</sup>. Unia Afrykańska zastąpiła wcześniejszą organizację na mocy Aktu tworzącego Unię Afrykańską, przyjętego na konwencji w Lome w roku 2000. Za siedzibę organizacji uznaje się Etiopię. Wśród organów organizacji wymienia się: Zgromadzenie Unii, Radę Wykonawczą, Parlament Panafrkański, Trybunał Sprawiedliwości, Komisję, Komitet Stałych Reprezentantów, Komitety Techniczne, organy doradcze oraz instytucje finansowe (Afrykański Bank Centralny, Afrykański Fundusz Walutowy, Afrykański Bank Inwestycyjny)<sup>93</sup>.

W związku z mającymi miejsce od kilku dziesięcioleci działaniami dekolonizacyjnymi, poza podstawowymi celami, jak: zwiększenie jedności państw afrykańskich, obronę suwerenności, współpracę międzynarodową, wspieranie rozwoju, działanie na rzecz zwiększania poszanowania praw człowieka, Unia Afrykańska postawiła sobie za cel sprawne przeprowadzenie zabiegów niezbędnych do całkowitej likwidacji problemu uchodźstwa poprzez repatriację uchodźców. Na osiągnięcie tak postawionych zadań składały się zarówno zadania o charakterze legislacyjnym, jak i takie, które pozwalały na kontrolę współpracy za pośrednictwem wyspecjalizowanych jednostek. Zwraca się uwagę na humanitarne podejście do problemu uchodźstwa w Afryce, co pozostawało w silnym związku z toczącymi się walkami narodowowyzwoleńczymi. Nie sposób pominąć bowiem, że dekolonizacja doprowadziła do powstania niepodległych młodych państw, borykających się z wieloma problemami w o charakterze społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, politycznym<sup>94</sup>. Stąd też utworzenie całego systemu ochrony praw człowieka w Afryce, a w tym także prawa azylowego było wyzwaniem, z którym państwa afrykańskie niewątpliwie musiały się zmierzyć na szczeblu regionalnym.

---

<sup>92</sup> B. Liżewski, Europejski regionalny system ochrony praw człowieka a systemy interamerykański i afrykański – realizacja idei uniwersalizmu czy autonomia rozwiązań systemowych, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 3, 2016, s. 551.

<sup>93</sup> Constitutive Act of the African Union, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202158/Part/volume-2158-I-37733.pdf>, dostęp: 18.12.2018 r.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Wprawdzie po przeprowadzeniu procesów kolonizacyjnych większość państw, które uzyskiwały niepodległość stawały się stronami Konwencji genewskiej, jednak podobnie, jak to miało miejsce w przypadku kontynentów amerykańskich, szybko dostrzeżono potrzebę wprowadzenia uregulowań dodatkowych. Było to spowodowane specyfiką regionu, pewnymi tylko temu obszarowi właściwymi problemami<sup>95</sup>.

Z tego powodu w dniu 10 września 1969 roku w Addis Abebie (Etiopia) przyjęta została Konwencja dotycząca Specyficznych Aspektów Problemów Uchodźstwa w Afryce. Dokument wszedł w życie 20 czerwca 1974 roku. Stanowi on uzupełnienie postanowień zawartych w zakresie uchodźstwa w dokumentach ONZ<sup>96</sup>. W Konwencji zawarto definicje uchodźcy i podkreślono zasadę *non-refoulement*. Jak podkreśla A. Florczak, dokument ma charakter wyjątkowy w skali międzynarodowej, albowiem jako pierwszy wskazał na zasady repatriacji, wymieniając wśród nich dobrowolność, gwarancję pełni praw w państwie ponownie przyjmującym, zakaz kar za opuszczenie terytorium, współpracę między państwami pochodzenia i azylu oraz organizacji międzynarodowych, rządowych i pozarządowych<sup>97</sup>.

Następnym korkiem w drodze do rozwiązania problemu uchodźstwa w Afryce było przyjęcie Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów. Dokument podpisano 21 czerwca 1981 roku w Nairobi (Kenia). Wszedł w życie w dniu 21 października 1986 roku<sup>98</sup>.

Regulacje dotyczące uchodźstwa znalazły się w art. 12 Karty. Treść przepisu wskazuje w pierwszej kolejności wolność przemieszczania się. W świetle ust. 1 i 2 każda osoba ma prawo do wolności przemieszczania się i zamieszkania w granicach państwa, pod warunkiem, że przestrzega prawa, a także ma prawo do opuszczenia każdego kraju, także swego własnego oraz może do swojego kraju powrócić. Zastrzeżono możliwość ograniczenia tego prawa z uwagi na przepisy ustaw konieczne dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub moralności<sup>99</sup>. Następnie ust. 3 odnosi się do kwestii uchodźstwa podając, że każda osoba, która jest prześladowana, ma prawo ubiegania się o azyl i uzyskanie go w innym państwie zgodnie z prawem tego państwa i konwencjami międzynarodowymi<sup>100</sup>.

Na etniczny w przypadku Afryki charakter uchodźstwa wskazuje ust. 5 omawianego artykułu, który wskazuje, że zabronione jest zbiorowe wydalanie cudzoziemców, a za takie uważa się te, które wymierzone jest w grupy rasowe, narodowe, etniczne lub wyznaniowe<sup>101</sup>.

---

<sup>95</sup> A. Florczak, op.cit., s. 391.

<sup>96</sup> T. Sokołowski, Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Zarys, Warszawa 2004.

<sup>97</sup> A. Florczak, op.cit., s. 391.

<sup>98</sup> Tekst polski w: A. Paprocka, Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich, t. II, Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka, s. 121 i nast., źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf>, dostęp: 18.11.2018 r.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem.

Uzupełnieniem regulacji dotyczących uchodźców jest ostatni ustęp artykułu 23. Zgodnie z nim, „w celu umacniania pokoju, solidarności i przyjaznych stosunków, Państwa – Strony niniejszej karty zapewniają, że:

- a) żadna osoba korzystająca z prawa azylu na mocy artykułu 12 niniejszej karty nie będzie angażowała się w działalność wywrotową przeciwko krajowi swego pochodzenia lub jakiegokolwiek innemu Państwu – Stronie niniejszej Karty;
- b) ich terytorium nie będzie wykorzystywane jako baza dla działalności wywrotowej lub terrorystycznej przeciwko ludom któregośkolwiek innego Państwa-Strony niniejszej Karty.”<sup>102</sup>

Tego rodzaju zapis miał w założeniu zapobiegać wszelkim przejawom działalności terrorystycznej, wychodząc naprzeciw wypływającemu z tego zagrożeniu<sup>103</sup>.

W ramach UA (dawniej OJA) doszło do utworzenia wspomnianych wcześniej jednostek wyspecjalizowanych, zajmujących się koordynacją działań na rzecz walki z uchodźstwem. W roku 1964 utworzono Komisję, której zadaniem była obserwacja terenów o wzmożonych ruchach uchodźczych z wykorzystaniem powoływanych do tego celu misji, pomoc humanitarna uchodźcom i propagowanie amnestii. Od roku 1981 działalność Komisji, której członkami jest 20 państw afrykańskich została wsparta przez Komitet Koordynacyjny do spraw Pomocy Uchodźcom zrzeszający przedstawicieli organizacji rządowych i pozarządowych<sup>104</sup>.

Niezależnie od powyższego od roku 1968 działa Wydział do spraw Uchodźców, Uchodźców Wewnętrznych i Pomocy Humanitarnej. Do jego zadań należy edukacja i ochrona uchodźców oraz działania badawczo-informacyjne.

A. Florczak podkreśla jednak ograniczony charakter działalności powyższych organów. Żadna z powołanych instytucji nie była bowiem w stanie poradzić sobie z kolejnymi związanymi z uchodźstwem kryzysami humanitarnymi nieustannie wstrząsającymi Afryką. Wynika to z niebagatelnych braków finansowych oraz niskiej samodzielności instytucji wynikającej z ich upolitycznienia<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> K. Przybyszewski, *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych*, Poznań 2010, s. 89.

<sup>104</sup> A. Florczak, op. cit.

<sup>105</sup> A. Florczak, op. cit., s. 392.



### 1.4.3. Działania Rady Europy

W czasie powojennym przedstawiciele Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Irlandii, Danii, Belgii, Holandii, Luksemburga, Szwecji i Norwegii zgodzali się co do tego, że sytuacja ekonomiczna, społeczna, militarna i polityczna Europy dotkniętej brzemieniem pięcioletniej niedawnej wojny wymaga wzmożonych działań integracyjnych. Tego rodzaju konkluzje stały się impulsem dla utworzenia organizacji pod nazwą Rady Europy. Doszło do tego w wyniku porozumienia dziesięciu państw Europy Zachodniej, do którego doszło na konferencji dyplomatycznej w Londynie w roku 1949 roku. Wówczas to w toku obrad odbywających się w marcu i kwietniu opracowano Statut Rady Europy. Został on podpisany przez ministrów spraw zagranicznych dziesięciu wymienionych powyżej państw w dniu 5 maja 1949 roku, zaś na siedzibę organizacji wybrano Strasburg<sup>106</sup>.

W myśl pierwotnych założeń, za główny cel organizacji uznaje się w artykule 1 Statutu *„osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideal i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp społeczny i ekonomiczny”*. Z kolei w artykule 10 znajduje się wskazanie, że do organów Rady Europy zalicza się Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne i Sekretariat Generalny. Organem doradczym jest Zgromadzenie Doradcze, które wyniki swoich obrad przedstawia Komitetowi Ministrów. Z kolei art. 38 w punktach a i b reguluje kwestie dotyczące finansowania działalności Rady Europy. Zgodnie ze wskazanym przepisem każdy członek ponosi koszty własnej reprezentacji w Komitecie Ministrów i Zgromadzeniu Doradczym, z kolei wydatki Sekretariatu i wszystkie inne wspólne wydatki są podzielone pomiędzy wszystkich członków w proporcjach określonych przez Komitet Ministrów, przyjmując za podstawę ich liczbę ludności<sup>107</sup>.

W konsekwencji podejmowanych działań Rada Europy poszczycić się może znacznym dorobkiem w zakresie tworzenia prawa międzynarodowego, również w odniesieniu do szeroko pojmowanych praw człowieka. Regulacją stanowiącą niejako kamień węgielny dla dalszego prawodawstwa jest w tym obszarze niewątpliwie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka), która przyjęta została na posiedzeniu Komitetu Ministrów odbywającego się w Rzymie 4 listopada 1950 roku<sup>108</sup>. Dokument wszedł w życie z dniem 3 września 1953 roku. Obecnie stronami konwencji są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja wraz z dodanymi do niej protokołami stanowi regionalny

---

<sup>106</sup> J. Kaczmarek, Rada Europy, Wrocław 2002, s. 12-16.

<sup>107</sup> Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).

<sup>108</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf), dostęp: 27.12.2018 r.

traktat międzynarodowy o charakterze ogólnym<sup>109</sup>. Dziś jest dokumentem szeroko wykorzystywanym w sprawach dotyczących międzynarodowej ochrony praw człowieka, stanowi podstawę do orzeczeń wydawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Jak zauważa G. Michałowska, wyroki Trybunału nie mają mocy prawa precedensowego, jednak ich treść pozwala na dokonywanie interpretacji treści konwencji poprzez kreowanie ogólnych tendencji<sup>110</sup>.

Według A. Florczak postanowienia Konwencji odnoszą się także do problematyki uchodźczej. Wszak Konwencja stanowi gwarant dla poszanowania podstawowych praw i wolności o charakterze osobistym i politycznym. Gwarancje te odnoszą się do wszystkich, albowiem przysługują „każdemu”, a zatem uchodźcom także. W szczególności warto zwrócić w tym zakresie uwagę na takie gwarancje jak: zakaz tortur, niehumanitarnego, poniżającego traktowania bądź karania (art. 3), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6), wolność przemieszczania się osób przebywających legalnie na terytorium państwa (art. 2 i 4 Protokołu czwartego), gwarancje proceduralne dla wydalanych cudzoziemców (art. 1 Protokołu siódmego)<sup>111</sup>.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest dokumentem Rady Europy niejako podstawowym w podejmowanej tematyce<sup>112</sup>. Organizacja w drodze wydawanych konwencji i porozumień dokonuje dalszych regulacji. Zwraca się uwagę także na znaczny jej wkład w zakresie ochrony uchodźców. Jak słusznie zauważa A. Florczak, Rada Europy aż do lat 70. ubiegłego stulecia była jedyną organizacją działającą na terenie Europy, która w ramach swojej działalności mierzyła się z tematyką harmonizowania polityki i praktyki w zakresie azylu<sup>113</sup>. Wśród najistotniejszych regulacji prawnomiędzynarodowych wypracowanych w Radzie Europy A. Florczak wymienia w pierwszej kolejności Europejską Konwencję Osiedleńczą z 1955 r. Dokument nie dotyczy wprawdzie uchodźców *sensu stricto*, skupia się na kwestii swobodnego osiedlania się obywateli państw stron konwencji w państwach członkowskich. Zgodnie z podstawowym celem regulacji, każde z państw stron gwarantuje obywatelom pozostałych państw stron korzyści w postaci:

- ułatwienia przedłużonego lub stałego pobytu na jego terytorium,
- zapewnienia odpowiednich w razie ewentualnego wydalenia,
- traktowania takiego samego rodzaju, z jakiego korzystają obywatele w zakresie posiadania i korzystania z praw prywatnych,
- ochrony prawnej oraz w wymiarze sądowym,

---

<sup>109</sup> Por. E. Dynia, Europejski system ochrony praw człowieka a Polska, w: E. Dynia, Cz. P. Kłak (red.), Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie, Rzeszów 2005, s. 17-31.

<sup>110</sup> G. Michałowska, Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej, Warszawa 2007, s. 96.

<sup>111</sup> A. Florczak, op. cit., s. 384-385.

<sup>112</sup> Zob. szerz. W. Sz. Staszewski, Zagadnienia migracji ludności w konwencjach Rady Europy, w: Studia Prawnicze KUL, 2009, nr 1, s. 119 – 131.

<sup>113</sup> Ibidem.

- prawa do wykonywania zawodów zarobkowych, przy uwzględnieniu spełnienia warunków określonych w Konwencji.

Zgodnie z rozdziałem VII Konwencji, w ciągu roku od jej ustanowienia powołany zostaje Komitet Stały. Zadaniem Komitetu po jego zwołaniu przez Sekretarza Generalnego jest obserwowanie procesu wdrażania postanowień Konwencji i składanie ewentualnych wniosków w razie dostrzeżenia konieczności uczynienia zmian w jej treści. Komitet jest również odpowiedzialny za przygotowanie raportów okresowych w tym zakresie. Prace Komitetu są przekazywane do Komitetu Ministrów<sup>114</sup>.

Omawiając regulacje Rady Europy ściśle dotyczące sytuacji uchodźców, wskazać trzeba na Europejskie Porozumienie w sprawie Zniesienia Wiz dla Uchodźców z 1959 r. Strony Porozumienia doszły do wspólnego porozumienia, że warto znieść obowiązek posiadania wiz przez uchodźców stale przebywających legalnie na terytorium państwa strony w przypadku wjazdu lub wyjazdu na teren innego państwa strony przy spełnieniu warunków w postaci po pierwsze posiadania ważnego dokumentu podróży wystawionego zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku lub Porozumieniem dotyczącym wydawania dokumentów podróży uchodźcom z dnia 15 października 1946, po wtóre trwania wizyty nie dłużej niż trzy miesiące. Co ważne, wszystkie umawiające się strony pozostawiły sobie prawo do wydania zakazu wjazdu lub pobytu na terytorium swego państwa, w razie uznania danego indywidualnego uchodźcy za osobę niepożądaną (art. 4 ust. 2 Porozumienia)<sup>115</sup>.

Rezolucja Komitetu Ministrów z roku 1967 stwierdza jednak, że państwa członkowskie Rady Europy winny dążyć do zapewnienia o braku odmowy przyjęcia na granicy, braku stosowania cofnięć, wydaleń czy też innych środków, których zastosowanie doprowadziłoby uchodźcę do konieczności powrotu lub pozostawania na takim terytorium, gdzie byłby narażony na prześladowanie<sup>116</sup>.

Z kolei wspomnieć należy w tym miejscu o Europejskim Porozumieniu o Przekazywaniu odpowiedzialności za Uchodźców z 1980 r. Dokument stanowi nawiązanie do treści art. 28 Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z roku 1951. Przepis ten traktuje o kwestii wydawania dokumentów podróży uchodźcom. Zgodnie z postanowieniami wydanego na tej podstawie Porozumienia, w razie przemieszczenia się uchodźcy z terenu pierwszego państwa strony na terytorium drugiego państwa strony na podstawie ważnego dokumentu podróży oraz w razie nieprzerwanego pobytu uchodźcy przez okres dwóch lat na terenie państwa drugiego, drugie państwo

---

<sup>114</sup> Europejska Konwencja Osiedleńcza z dnia 13.12.1955 r., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006457f>, dostęp: 28.12.2018 r.

<sup>115</sup> Europejskie Porozumienie w sprawie zniesienia wiz dla uchodźców, sporządzone w Strasburgu dnia 20 kwietnia 1959 r., (Dz. U. 2005 nr 225 poz. 1929).

<sup>116</sup> Resolution (14) 1967 Asylum to Persons in Danger of Persecution, [http://migracje.org/files/committee%20of%20ministers%20resolution%20\(14\)%201967%20on%20asylum%20to%20persons%20in%20danger%20of%20persecution.pdf](http://migracje.org/files/committee%20of%20ministers%20resolution%20(14)%201967%20on%20asylum%20to%20persons%20in%20danger%20of%20persecution.pdf), dostęp: 04.01.2019 r.

przejmuje odpowiedzialność za tego uchodźcę, w tym w zakresie wydania nowego dokumentu podróży. Odpowiedzialność obejmuje także podejmowanie inicjatyw na rzecz doprowadzenia do łączenia rodzin (przyjęcia małżonka uchodźcy oraz dzieci małoletnich lub pozostających na jego utrzymaniu)<sup>117</sup>.

Wśród dokumentów Rady Europy dotyczących kwestii uchodźców warto wymienić jeszcze Deklarację Wiedeńską z 1993 roku. W treści dokumentu uczestnicy Szczytu szefów państw i rządów potwierdzili wolę kontynuacji działań mających na celu ułatwianie integracji społecznej uchodźców przybywających legalnie na terytoriach państw członkowskich, lepszą kontrolę i zarządzanie przepływami migracyjnymi<sup>118</sup>.

Rada Europy powołała także wyspecjalizowane instytucje, których przedmiotem działalności jest praca nad problemem uchodźstwa. A. Florczak wśród najważniejszych instytucji podejmujących aktywność w tym zakresie wymienia: Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za sprawy migracji, Komisję do spraw Migracji, Uchodźców i Demografii Zgromadzenia Parlamentarnego, Europejski Komitet ds. Migracji, komitet *ad hoc* Ekspertów ds. Prawnych Aspektów Azylu Terytorialnego, Uchodźców i Bezpaństwowców<sup>119</sup>.

Interesujące spostrzeżenia w działalności Rady Europy na rzecz uchodźców przedstawia G. Michałowska, wskazując, że rządy europejskie wobec sprzeciwu społecznego coraz bardziej skupiają się na kontrolowaniu uchodźców i ich odstraszeniu oraz na przenoszeniu odpowiedzialności za nich na inne państwa. Mniej uwagi poświęca się zaś samej ochronie uchodźców. Zdaniem G. Michałowskiej zmianie uległo też podejście do zagadnienia w obrębie Rady Europy. Organizacja odchodzi od liberalizmu w tej kwestii, na rzecz uznania ograniczeń stosowanych przez Wspólnoty Europejskie. Rada Europy nie ustaje jednak w tej materii w apelach o humanitarne traktowanie<sup>120</sup>.

## 1.5. Wnioski

Podstawową cechą różniącą migranta od uchodźcy jest fakt, że ten ostatni nie przemieszcza się do innego państwa z pobudek ekonomicznych, czy z powodu wygody, szuka zaś ochrony, albowiem posiada uzasadnioną obawę prześladowania w kraju, z którego pochodzi.

Zgodnie z przepisami Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statusu uchodźców, uchodźcą staje się ten, któremu zostanie nadany status uchodźcy.

---

<sup>117</sup> Europejskie Porozumienie o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców, sporządzone w Strasburgu dnia 16 października 1980 r., (Dz.U. 2005 nr 225 poz. 1931).

<sup>118</sup> Zob. szerz. Deklaracja Wiedeńska udostępniona na portalu internetowym Rady Europy, [https://www.coe.int/t/dcr/summit/decl\\_vienne\\_pl.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp), dostęp: 04.01.2019 r.

<sup>119</sup> A. Florczak, op. cit., s. 385-386.

<sup>120</sup> G. Michałowska, op. cit., s. 152.

Odrębną od statusu uchodźcy formą ochrony cudzoziemców jest tradycyjnie rozumiany azyl, który w sposób ścisły powiązany jest ze sferą prawa krajowego i wynika z tradycji sięgającej już czasów starożytności.

W aktach prawa unijnego pojęcia statusu uchodźcy i azylu stosowane są zamiennie, co zaobserwować można m. in. w tytułaturze i treści rozporządzeń dublińskich.

W Polsce przepisy dotyczące statusu uchodźcy i innych form ochrony międzynarodowej (status uchodźcy, ochrona uzupełniająca) oraz dotyczące azylu jako krajowej formy ochrony (azyl, ochrona czasowa) zawarte zostały w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach przewiduje możliwość udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany, a także wydania zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi i zezwolenia na pobyt czasowy wydawane ze względu na poszanowanie prawa do życia rodzinnego oraz praw dziecka. Dane statystyczne potwierdzają wyrażane w literaturze stanowisko, że azyl jako forma ochrony krajowej nie ma większego znaczenia w zestawieniu z ochroną międzynarodową.

W organizacjach międzynarodowych o zasięgu ogólnosiwiatowym, wypracowano szereg rozwiązań, mających na celu udzielanie cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Na uwagę zasługują tutaj działania Ligi Narodów, a następnie ONZ.

Istotne działania na rzecz rozwiązań prawnych w obrębie uchodźstwa podejmowane są na całym świecie również przez organizacje międzynarodowe o zasięgu regionalnym.

Podpisana w ramach działalności OPA Deklaracja z Kartaginy z roku 1984 zawiera postanowienia prowadzące do ochrony uchodźców amerykańskich z jednoczesnym poszanowaniem osiągnięć ONZ. W Afryce problematyka uchodźstwa objęta jest zakresem działalności Unii Afrykańskiej (przed rokiem 2000 Organizacji Jedności Afrykańskiej).

Na arenie europejskiej ważne działania w obszarze udzielania ochrony międzynarodowej podejmuje Rada Europy, która poszczycić może się znacznym dorobkiem legislacyjnym w zakresie szeroko rozumianych prawa człowieka.

## 2. Tworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego

### 2.1. *Acquis Schengen*

#### 2.1.1. Porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach zawarte w Schengen wraz z Konwencją Wykonawczą do układu z Schengen

Wola przemieszczania się nie tylko w obrębie własnego państwa, ale także poza jego granicami od zarania dziejów towarzyszy człowiekowi. Podróże mające na celu poznawanie świata, czy też będące elementem dążeń do lepszego życia zawsze były jego udziałem.

Polityka międzynarodowa w tym zakresie zmieniała się na przestrzeni dziejów, a to w zależności od panującej na świecie sytuacji. Mowa w tym miejscu o okresach pokoju i wojen, przy czym przy okazji tych drugich możliwość przekraczania granic była znacznie ograniczana ze względów bezpieczeństwa. Szczególnie restrykcyjne przepisy w zakresie przekraczania granic (gdy mowa o historii XX w.) obowiązywały w Europie w czasie II wojny światowej. Po jej zakończeniu państwa europejskie zaczęły prowadzić prace nad przewróceniem swobody przemieszczania się. Wyrazem starań w tym zakresie są zapisy, które znalazły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku. Przepis stanowi realizację założeń przyjętych już wówczas przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a zgodnie z jego treścią każdemu człowiekowi przysługuje prawo do zmiany miejsca pobytu i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa (art. 13)<sup>121</sup>. W dalszych pracach społeczność międzynarodowa wyrażała jednoznaczne w zasadzie poparcie dla poszerzania swobody przekraczania granic<sup>122</sup>.

Zawężając krąg rozważań do areny europejskiej wskazać należy, że urzeczywistnianie idei wolności przemieszczania się wyrażane w prawie międzynarodowym w dość bolesny sposób zdarzało się na tym terenie po II wojnie światowej z tzw. „żelazną kurtyną”. W tym samym czasie na terenie Europy obowiązywały dwa skrajnie różne reżimy – na zachodzie kształtowały się już załączki Wspólnot Europejskich, podczas gdy obszar znajdujący się w sferze wpływów komunizmu borykał się z coraz to nowymi obostrzeniami co do możliwości przemieszczania się<sup>123</sup>.

Ostatecznie od połowy lat 50. zaobserwować można było w Europie Zachodniej zintensyfikowane działania na rzecz tworzenia warunków do swobodnego przekraczania granic. Jako pierwsze konkretną inicjatywę w tym zakresie podjęły państwa skandynawskie. Islandia, Norwegia, Szwecja, Finlandia i Dania w dniu 12 lipca 1957 roku podpisały w Kopenhadze porozumienie, na

---

<sup>121</sup> Powszechna Deklaracja Praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, dostęp: 11.01.2019 r.

<sup>122</sup> W. Bednaruk, *Geneza układu z Schengen*, w: *Polska w strefie Schengen*, pod red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 67-77.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

mocy którego obywatele państw sygnatariuszy zyskali prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie wewnętrznych granic bez jakichkolwiek kontroli. W ten sposób doszło do powstania Nordyckiej Unii Paszportowej<sup>124</sup>. Słusznym w perspektywie dalszego rozwoju idei unii paszportowych wydaje się stanowisko R. Rybickiego, że wskazane porozumienie krajów nordyckich stało się silnym impulsem dla działań w tym zakresie w pozostałej części Europy<sup>125</sup>. Niedługo potem zbliżone rozwiązania przyjęły bowiem kraje Beneluksu, w których o regulacje tego rodzaju było o tyle łatwiej, że państwa te prowadziły integrację gospodarczą już od czasów dwudziestolecia międzywojennego<sup>126</sup>.

Szefowie państw i rządów, będących członkami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej pierwszy raz pochylił się nad zagadnieniem znoszenia kontroli na granicach na konferencji w Paryżu w roku 1974. Wówczas to w wyniku wyprowadzonych konkluzji zlecono Komisji Europejskiej przygotowanie opracowania zawierającego perspektywę tworzenia unii paszportowej w obrębie Wspólnoty<sup>127</sup>. W efekcie w dniu 3 lipca 1975 roku Komisja Europejska przedstawiła raport, w którym wskazała na potencjalne niebezpieczeństwa płynące z ewentualnego wdrożenia tego rodzaju unii. Zgodnie z treścią raportu tworzenie unii paszportowej powinno odbywać się etapowo – w pierwszej fazie kontrole winny być ograniczone do wrywkowych, dopiero zaś w dalszej perspektywie możliwe byłoby rozważenie zupełnego zniesienia kontroli. Główną sprawą, która poddawana była szerokim dyskusjom była obawa przez trudnością w sferze odróżniania cudzoziemców od obywateli państw członkowskich. Dopiero w siedem lat po wydaniu raportu, bo w lipcu 1982 roku Komisja Europejska przedłożyła Radzie zaprojektowaną Uchwałę o złagodzeniu warunków, pod którymi następuje kontrola obywateli państw członkowskich na granicach wewnętrznych<sup>128</sup>. Projekt zawierał obostrzenia mające na celu zapobieżenie dostrzeżonym przez Komisję Europejską zagrożeniom i jako taki spotkał się z umiarkowaną aprobatą. Jego treść nie satysfakcjonowała tych państw członkowskich, które oponowały za liberalnym podejściem do unii paszportowej. Wobec swego stanowiska państwa te, tj. Francja i Niemcy zawarły w Saarbrücken w dniu 13 lipca 1984 r. porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicy niemiecko-francuskiej. Co istotne, proponowane w porozumieniu ułatwienia w przekraczaniu owej granicy dotyczyły nie tylko obywateli państw stron porozumienia, ale wszystkich obywateli państw członkowskich Wspólnoty<sup>129</sup>. Zaproponowane w porozumieniu rozwiązania dotyczące ograniczenia kontroli spotkały się ze zdecydowanym poparciem ze strony Belgii, Holandii i Luksemburga, które tworzyły

---

<sup>124</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>125</sup> R. Rybicki, Schengen w krajach skandynawskich, „Prawo i życie”, 5/2001, s. 44-47.

<sup>126</sup> W. Bednaruk, Geneza układu z Schengen, op. cit.

<sup>127</sup> A. Graś, Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny, w: P. Jaworski (red.), Polska droga do Schengen, Opinie ekspertów, Warszawa 2001, s. 11 i nast.

<sup>128</sup> W. Bednaruk, Geneza układu z Schengen, op. cit.

<sup>129</sup> K. Rokicka, Włączenie *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej, w: Studia Europejskie, 2/2000, s. 77-78.

wówczas Unię Gospodarczą Beneluksu. W efekcie pięć państw członkowskich Wspólnoty w dniu 14 czerwca 1985 r. podpisało w Schengen Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>130</sup>.

Jak zauważają M. Zdanowicz i A. Doliwa – Klepacka, mimo że początkowo zamiar podpisania odpowiednich umów w zakresie znoszenia kontroli granicznej zasygnalizowany został przez Komisję WE, to jednak zawarty w Schengen układ miał charakter typowej umowy międzynarodowej, albowiem sygnatariuszami dokumentu nie były państwa członkowskie Wspólnoty, a jedynie pięć państw europejskich. Realizacja tej współpracy międzypaństwowej następowała zatem poza prawem wspólnotowym<sup>131</sup>.

Układ z Schengen wyznaczał środki do zrealizowania celu w postaci ustanowienia unii paszportowej. Wśród środków krótkoterminowych I. Wróbel wymienia „*dążenie do zbliżenia narodowych polityk wizowych, w najkrótszym możliwym czasie, w celu uniknięcia niekorzystnych konsekwencji w zakresie imigracji i bezpieczeństwa, wywołanych złagodzeniem kontroli na wspólnych granicach*”<sup>132</sup>. Oprócz nadrzędnego zadania w zakresie wprowadzenia jednolitych procedur wizowych w pięciu państwach, chodziło również o wzmocnienie współpracy organów celnych i policyjnych. Wszystko to miało doprowadzić do uniknięcia nielegalnych migracji oraz związanej z tym przestępczości (art. 7 i 9 Układu)<sup>133</sup>. Do środków długoterminowych zalicza dążenie państw stron „*do zniesienia kontroli na wspólnych granicach i przesunięcia ich na granice zewnętrzne, podejmując dodatkowe działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobiegania nielegalnej imigracji obywateli państw niebędących członkami Wspólnot Europejskich*”<sup>134</sup>.

Koniec lat 80. obfitował w strukturach Wspólnot w działania mające na celu rozwój współpracy między państwami członkowskimi – w tym także w zakresie rozwoju rynku wewnętrznego organizacji. Rozważano takie unifikowanie regulacji, które pozwoliłoby na swobodę przepływu towarów, kapitału i usług. Istotne znaczenie w prawodawstwie w Wspólnot Europejskich miał w tym zakresie Jednolity Akt Europejski z 1986 r. przewidujący włączenie do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą art. 8a, zgodnie z treścią którego państwa członkowskie podejmą działania na rzecz stworzenia rynku wewnętrznego (art. 13 Aktu)<sup>135</sup>. Mocą Aktu powołane zostały

<sup>130</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit., s. 18.

<sup>131</sup> M. Zdanowicz, A. Doliwa – Klepacka, Zmiany zasad w ruchu osobowym, w: Polska w Schengen, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 12.

<sup>132</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit., s. 19.

<sup>133</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)), dostęp: 10.01.2019 r.

<sup>134</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit.

<sup>135</sup> Jednolity Akt Europejski, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PL>, dostęp: 11.01.2019 r.



grupy robocze (art. 30 Aktu)<sup>136</sup>. Warto zauważyć za I. Wróbel, że wśród powołanych grup wyróżnia się między innymi grupę *ad hoc* ds. imigracji. Grupa działała poza ramami instytucjonalnymi Wspólnot, jednak w swoim składzie posiadała przedstawiciela Komisji. Grupa w rezultacie prowadzonych działań opracowała pierwszy projekt Konwencji w sprawie określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Konwencję podpisano w Dublinie w dniu 15 czerwca 1990 roku, zaś jej postanowienia weszły w życie 1 września 1997 r. (zob. szerz. Rozdział 2.5)<sup>137</sup>.

Układ z Schengen w roku 1990 został wzbogacony o Konwencje wykonawczą<sup>138</sup>, która stanowiła uzupełnienie pierwotnie zawartego układu i wprowadzała instrumenty pozwalające na realizację postanowień układu. Jak zauważa P. Wiśniewski, Konwencja, podobnie jak sam układ, zawarta została w trybie międzyrządowym – poza granicami ustawodawstwa Wspólnot<sup>139</sup>. Konwencja weszła w życie w roku 1993, jednak zarówno Układ jak i Konwencja znalazły zastosowanie wśród wszystkich członków grupy Schengen od 26 marca 1995 roku<sup>140</sup>.

Obszar strefy Schengen charakteryzuje się podziałem na granice zewnętrzne (obowiązkowa kontrola), oraz granice wewnętrzne (zniesiona kontrola graniczna). W strefie Schengen wprowadzone zostały tożsame dla wszystkich państw stron zasady wizowe, zasady współpracy policyjnej i sądowej, a także wprowadzono System Informacyjny Schengen<sup>141</sup>. Ruch osobowy w stosunku do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej odbywać może się dwojako:

- w razie przekraczania granicy między dwoma państwami członkowskimi, z których jedno nie jest objęte strefą Schengen (granica zewnętrzna), obywatel państwa członkowskiego UE jest wprawdzie poddawany kontroli, jednak nie ma ona charakteru szczegółowego, jakby to miało miejsce w przypadku obywatela państwa trzeciego (art. 6 ust. 2 Konwencji wykonawczej)<sup>142</sup>,
- w razie przekraczania granicy między państwami członkowskimi związanymi *acquis* Schengen (granica wewnętrzna), nie odbywają się żadne kontrole graniczne, wobec czego możliwe jest przekroczenie granicy w dowolnym miejscu i czasie (art. 2 Konwencji wykonawczej z uwzględnieniem zastrzeżenia sformułowanego w art. 2 ust. 2 Konwencji wykonawczej)<sup>143</sup>.

---

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit., s. 20.

<sup>138</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>, dostęp: 10.01.2019 r..

<sup>139</sup> P. Wiśniewski, Dorobek (*acquis*) Schengen, w: Polska w strefie Schengen, pod red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 82.

<sup>140</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit., s. 21.

<sup>141</sup> M. Zdanowicz, A. Doliwa – Klepacka, Zmiany zasad w ruchu osobowym, op. cit., s. 13 i nast.

<sup>142</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., op.cit.

<sup>143</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji wykonawczej „jeśli wymagają tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, każda z Umawiających się Stron może, po konsultacji z pozostałymi Umawiającymi się Stronami, podjąć decyzję, że przez ograniczony okres na granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne, w zależności od sytuacji. W przypadku gdy porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe wymagają podjęcia niezwłocznych działań, zainteresowana Umawiająca się Strona podejmuje niezbędne środki oraz niezwłocznie informuje o tym pozostałe Umawiające się Strony”

Nieco inaczej wygląda kwestia przekraczania granic w stosunku do obywateli państw trzecich nie będących członkami Unii Europejskiej. W tym wypadku cudzoziemcy chcący przekroczyć granicę zewnętrzną spełnić muszą warunki wynikające z art. 5 ust. 1 Konwencji wykonawczej tj.:

- posiadać ważny dokument lub dokumenty określone przez Komitet Wykonawczy, upoważniające ich do przekroczenia granicy;
  - posiadać ważną wizę, o ile jest ona wymagana;
  - przedstawić, jeśli to konieczne, dokumenty uzasadniające cel oraz warunki zamierzonego pobytu oraz posiadać wystarczające środki utrzymania, zarówno na okres zamierzonego pobytu, jak i na powrót do ich kraju pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, w którym na pewno zostaną przyjęci, lub są w stanie nabyć takie środki legalnie;
- a nadto nie mogą oni:
- być osobami, w odniesieniu do których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu;
  - stanowić potencjalnego zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek państwa z Grupy Schengen<sup>144</sup>.

Na podstawie otrzymanej, zgodnej z potrzebami cudzoziemca wiza jednolitej, cudzoziemiec może swobodnie poruszać się odpowiednio po strefie tranzytowej lotniska w czasie przesiadki (wiza lotniskowa), całej strefie Schengen przez okres 5 dni (wiza tranzytowa) lub całej strefie Schengen przez okres 90 dni<sup>145</sup> (wiza pobytowa krótkoterminowa<sup>146</sup>)<sup>147</sup>.

Zawężając tak prowadzone rozważania nad rozwiązaniami zawartymi w *acquis* Schengen do sytuacji tych cudzoziemców, którzy ubiegają się o wkroczenie do strefy Schengen celem poszukiwania azylu jako formy ochrony międzynarodowej, omówić wypada regulacje zawarte w Rozdziale VII Konwencji wykonawczej. Regulacje tam zawarte dotyczą ustalania właściwości do postępowania w sprawie wniosków o udzielenie azylu. W treści tych postanowień państwa umawiające się ustaliły zakres zasad, na podstawie których ponoszona jest odpowiedzialność danego państwa – strony za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku azylowego.

Ogólną zasadą wyrażoną w art. 30 Konwencji wykonawczej jest, że do przeprowadzenia postępowania w sprawie złożonego wniosku właściwe jest to państwo, które wydało dokument pobytu lub wizę. W razie, gdy dany wnioskodawca zostaje zwolniony przez państwo stronę z obowiązku posiadania wizen, właściwym do rozpoznania wniosku jest to państwo strona, przez

---

<sup>144</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., op.cit.

<sup>145</sup> Zob. szerz. M. Hobolth, *Border control cooperation in the European Union: The Schengen visa in practice*, The London School of Economics and Political Science, London, 2012.

<sup>146</sup> Zob. szerz. A. Modrzejewski, *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, op. cit., 89-102

<sup>147</sup> Kategorie wiz jednolitych regulowane były pierwotnie w rozdziale 3 Konwencji wykonawczej, zaś obecnie jednolitą politykę wizową kompleksowo reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32009R0810>, dostęp: 11.01.2019 r.

granicę którego wnioskodawca dostał się do strefy Schengen. W sytuacji gdy wnioskodawca składa kolejny, nowy wniosek w innym państwie będącym stroną Układu, postępowanie w sprawie wniosku przeprowadza państwo strona, w którym złożono wniosek pierwszy. Z kolei w przypadku gdy cudzoziemiec przebywa w strefie Schengen nielegalnie, wniosek rozpatrują organy tego państwa strony, w którym trwa procedura wobec wnioskodawcy, przy czym przepisu nie znajduje zastosowania, jeśli inne państwo wyda tej osobie dokument pobytowy na okres co najmniej jednego roku. Co także istotne, jeżeli w toku postępowania okaże się, że inne państwo strona przyznało wnioskodawcy status uchodźcy, wówczas to inne państwo przejmuje odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku, jednak dzieje się to za zgodą samego zainteresowanego<sup>148</sup>.

### **2.1.2. Charakter *acquis* Schengen po Traktacie Amsterdamskim**

Swoiste związanie aktów w postaci układu i Konwencji wykonawczej z Schengen z ustawodawstwem Unii Europejskiej nastąpiło na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego z dnia 2 października 1997 roku. Traktat zawiera Protokół nr 2 włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej. Z załącznika do protokołu o tytule „*Dorobek Schengen*” wynika, że w skład zbioru weszły:

*„1. Układ, podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 roku, między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.*

*2. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, podpisanego dnia 14 czerwca 1985 roku, w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana dnia 19 czerwca 1990 roku między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga i Królestwem Niderlandów oraz Akt końcowy i dołączone deklaracje wspólne.*

*3. Protokoły i układy o przystąpieniu do Układu z 1985 roku oraz do Konwencji wykonawczej z 1990 roku, zawarte z Włochami (podpisane w Paryżu dnia 27 listopada 1990 roku), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn dnia 25 czerwca 1991 roku), Grecją (podpisane w Madrycie dnia 6 listopada 1992 roku), Austrią (podpisane w Brukseli dnia 28 kwietnia 1995 roku) oraz Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu dnia 19 grudnia 1996 roku) oraz dołączone akty końcowe i deklaracje.*

---

<sup>148</sup> R. Mejsak, Implikacje wstąpienia Polski do strefy Schengen w obszarze wtórnych przemieszczeń uchodźców, w: Polska w Schengen, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 12

4. *Decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy, utworzony na mocy Konwencji wykonawczej z 1990 roku, oraz akty przyjęte w celu wprowadzenia w życie Konwencji przez organy, którym Komitet Wykonawczy przyznał uprawnienia decyzyjne.*<sup>149</sup>

Wskazać warto, że zasady szczegółowe dotyczące swobody przemieszania się obywateli państw członkowskich zostały objęte Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku - 2004/38/WE<sup>150</sup>.

W dniu 15 marca 2006 roku wydane zostało rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>151</sup>. Dokument ustanawia wspólne dla wszystkich państw członkowskich środki służące do przekraczania granic wewnętrznych oraz kontroli na granicach zewnętrznych. W tym właśnie celu tworzy się „wspólny korpus” legislacyjny”, który swym zakresem konsoliduje i rozwija dorobek Schengen. Ustalający zakres stosowania rozporządzenia art. 3 wskazuje, że Kodeks znajduje zastosowanie do każdej osoby, która przekracza granice zewnętrzne lub wewnętrzne państw członkowskich, przy czym stosowanie to pozostaje bez uszczerbku dla praw uchodźców i osób poszukujących ochrony międzynarodowej, w szczególności w zakresie zasady *non-refoulement*. Artykuł 13 rozporządzenia odnosi się z kolei do azylu, wskazując, że obywatel państwa trzeciego, który nie spełnił wszystkich wymaganych warunków wjazdu na teren państw członkowskich, odmawia się tego wjazdu. Nie mniej, w ramach wyjątku od tak ustanowionej zasady, zgody na wjazd udziela się m. in. tym cudzoziemcom, którzy uzyskają odpowiednie zezwolenie danego państwa członkowskiego z powodów humanitarnych, z uwagi na ważny interes lub umowy międzynarodowe (art. 5 ust. 4 lit. c). Zaznaczono, że taka regulacja nie ma wpływu na stosowanie przepisów szczególnych dotyczących prawa do azylu, ochrony międzynarodowej czy wydawania wiz pobytowych o charakterze długoterminowym.

Kodeks graniczny Schengen był wielokrotnie modyfikowany, wobec czego, dla ujednoczenia i zachowania przejrzystości jego treści, w dniu 9 marca 2016 roku wydano Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad

---

<sup>149</sup> Protokół nr 2 włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12006M%2FPRO%2F02>, dostęp: 11.01.2019 r.

<sup>150</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32004L0038>, dostęp: 11.01.2019 r.

<sup>151</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), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2006.105.01.0001.01.POL&toc=OJ:L:2006:105:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.105.01.0001.01.POL&toc=OJ:L:2006:105:TOC), dostęp: 06.02.2019 r.

regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>152</sup>. Do tej wersji Kodeksu dołączono załącznik IV, który w punkcie 1.1.4.2 a) ustanawia zasadę zapewnienia obywatelowi państwa trzeciego, który występuje o przyznanie ochrony międzynarodowej na terytorium danego państwa członkowskiego, dostępu do odpowiednich procedur w tym państwie, zgodnie z dorobkiem prawnym w dziedzinie azylu.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (obecnie Komitet do Spraw Europejskich<sup>153</sup>) już w 2009 roku wyraził stanowisko, zgodnie z którym *acquis* Schengen to nie tylko dokumenty objęte protokołem schengeńskim, ale także zespół samodzielnych, niezależnych obszarów regulacji wydanych po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, w tym także regulacji dotyczących polityki azylowej, jeśli regulacje te dotyczą poszczególnych dziedzin współpracy w ramach Schengen<sup>154</sup>. Wprowadzenie przewidzianych w Układzie i Konwencji wykonawczej rozwiązań, wyznaczyło kierunek prowadzonych następnie prac nad wspólnym europejskim systemem azylowym.

## **2.2. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere – konkluzje w dziedzinie azylu i polityki migracyjnej**

Kreowanie wspólnej polityki azylowej Wspólnoty Europejskiej swój początek bierze od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, tj. od 1 maja 1999 roku. Jak zauważa A. Gruszczak, do najbardziej istotnych postanowień Traktatu zalicza się dążenie do urzeczywistnienia idei swobody ruchu osobowego, która to idea stanowi jeden z podstawowych wymiarów integracji europejskiej<sup>155</sup>. Za ważny krok w procesie zmian ukierunkowanych na pogłębienie tej integracji uznaje się podjęte w Amsterdamie zobowiązanie do ustanawiania „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

W zakresie polityki dotyczącej azylu istotne postanowienia znalazły się w art. 1 pkt 15 Traktatu Amsterdamskiego<sup>156</sup>. Zgodnie z tą regulacją do Traktatu ustanawiającego wspólnotę europejską dodany został tytuł IV (IIIa) „Wizy, azyl imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”<sup>157</sup>. Zawarty w tym tytule art. 63 określa zakres prac i środków niezbędnych do

---

<sup>152</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016R0399#ntr2-L\\_2016077PL.01000101-E0002](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016R0399#ntr2-L_2016077PL.01000101-E0002), dostęp: 06.02.2019 r.

<sup>153</sup> Urząd Komitetu Integracji Europejskiej został zniesiony na mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 2084)

<sup>154</sup> P. Wiśniewski, Dorobek (*acquis*) Schengen, op.cit., s. 83.

<sup>155</sup> A. Gruszczak, III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy, w: Studia Europejskie / Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, nr 3/2000, s. 87-106.

<sup>156</sup> Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 roku, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:11997D/TXT>, dostęp: 14.01.2019 r.

<sup>157</sup> Omawiany fragment TWE w drodze konsolidacji stał się częścią Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie objęty został tytułem V „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, gdzie uregulowane zostały następujące materie: postanowienia ogólne, polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji, współpraca sądowa w sprawach

podjęcia dla wdrożenia nowych rozwiązań w dziedzinie azylu, wyznaczając przy tym termin pięciu lat na realizację, licząc od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Chodzi o przyjęcie:

- środków dotyczących azylu, zgodnie z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 roku i Protokołem z 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami, w następujących dziedzinach:
  - kryteriów i mechanizmów ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z Państw Członkowskich;
  - minimalnych norm w sprawie przyjmowania w Państwach Członkowskich osób ubiegających się o azyl;
  - minimalnych norm dotyczących warunków, które powinni spełnić obywatele państw trzecich, by mogli ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy;
  - minimalnych norm dotyczących procedury przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich;
- środków dotyczących uchodźców i wysiedleńców w następujących obszarach:
  - minimalnych norm dotyczących przyznania tymczasowej ochrony wysiedleńcom z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państw swego pochodzenia oraz osobom, które z innych powodów potrzebują ochrony międzynarodowej;
  - środków zmierzających do zapewnienia równowagi wysiłków uzgodnionych przez Państwa Członkowskie, związanych z przyjęciem uchodźców i wysiedleńców oraz z jego następstwami;
- środków dotyczących polityki imigracyjnej w następujących obszarach:
  - warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez Państwa Członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin;
  - nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłanie osób przebywających nielegalnie;
- środków określających prawa i warunki, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym Państwie Członkowskim mogą przebywać w innych Państwach Członkowskich<sup>158</sup>.

I. Wróbel zauważa, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji z Amsterdamu nie odnosił się jeszcze w żadnym miejscu do idei stworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu

---

cywilnych, współpraca sądowa w sprawach karnych, współpraca policyjna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, dostęp: 14.01.2019 r.

<sup>158</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12006E/TXT>, dostęp: 14.01.2019 r.

Azylowego. Choć zgadza się z innymi badaczami w tej kwestii, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji z Amsterdamu ukazywał dążenia organizacji do wypracowania kompleksowej koncepcji w zakresie wspólnej polityki azylowej, to wskazuje, że akt odnosi się jedynie do harmonizowania pewnych elementów systemów azylowych każdego z państw członkowskich, nie zaś do stworzenia jednolitego systemu azylowego dla wszystkich tych państw. Za takim stanowiskiem przemawia w jej ocenie fakt, że wersja amsterdamska traktatu zakłada jedynie wprowadzenie środków opiewających na minimalne standardy, a to we swej natury wyklucza możliwość stworzenia jednolitego systemu w zakresie procedur azylowych i statusu osoby ubiegającej się o ochronę<sup>159</sup>.

Pierwszym istotnym wydarzeniem w drodze ku realizowaniu postanowień amsterdamskich było posiedzenie Rady Europejskiej, które odbyło się w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r.<sup>160</sup>. Było to posiedzenie o charakterze specjalnym, w całości poświęcone właśnie kwestiom dotyczącym tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej<sup>161</sup>.

A. Gruszczak wskazuje na istotne funkcje, jakie miało spełnić owo spotkanie. Wymienia wśród nich:

- potwierdzenie woli przywódców państw członkowskich w zakresie dalszej, pogłębionej współpracy w obszarach wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych (w tym również polityki azylowej) i przedstawienie stanowiska Radu Europejskiej w konkretnych zagadnieniach mieszczących się w ramach tych dziedzin,
- ustalenie podstawowych obszarów działań dla urzeczywistnienia idei tworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” oraz określenie priorytetów w tej kwestii,
- określenie miejsca zajmowanego w polityce unijnej przez III filar, a to szczególnie w perspektywie nadchodzących zmian strukturalnych w Unii Europejskiej<sup>162</sup>.

Komunikat wydany na zakończenie posiedzenia w Tampere wskazywał w swej treści na wolę rządów co do zacieśniania współpracy w obszarach objętych dyskusją, a także zaznaczał konieczność pełnego wykorzystania w tym zakresie instrumentów, jakich dostarczył Traktat Amsterdamski<sup>163</sup>.

Wnioski z posiedzenia podzielone zostały na trzy grupy: opracowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, sformułowanie „kamieni milowych” w procesie tworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” oraz rozwijanie istniejących oraz

---

<sup>159</sup> I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 5-6.

<sup>160</sup> European Community Tampere European Council Presidency Conclusions - 15 and 16 October 1999, *International Journal of Refugee Law*, 11, 1999, s. 738-749.

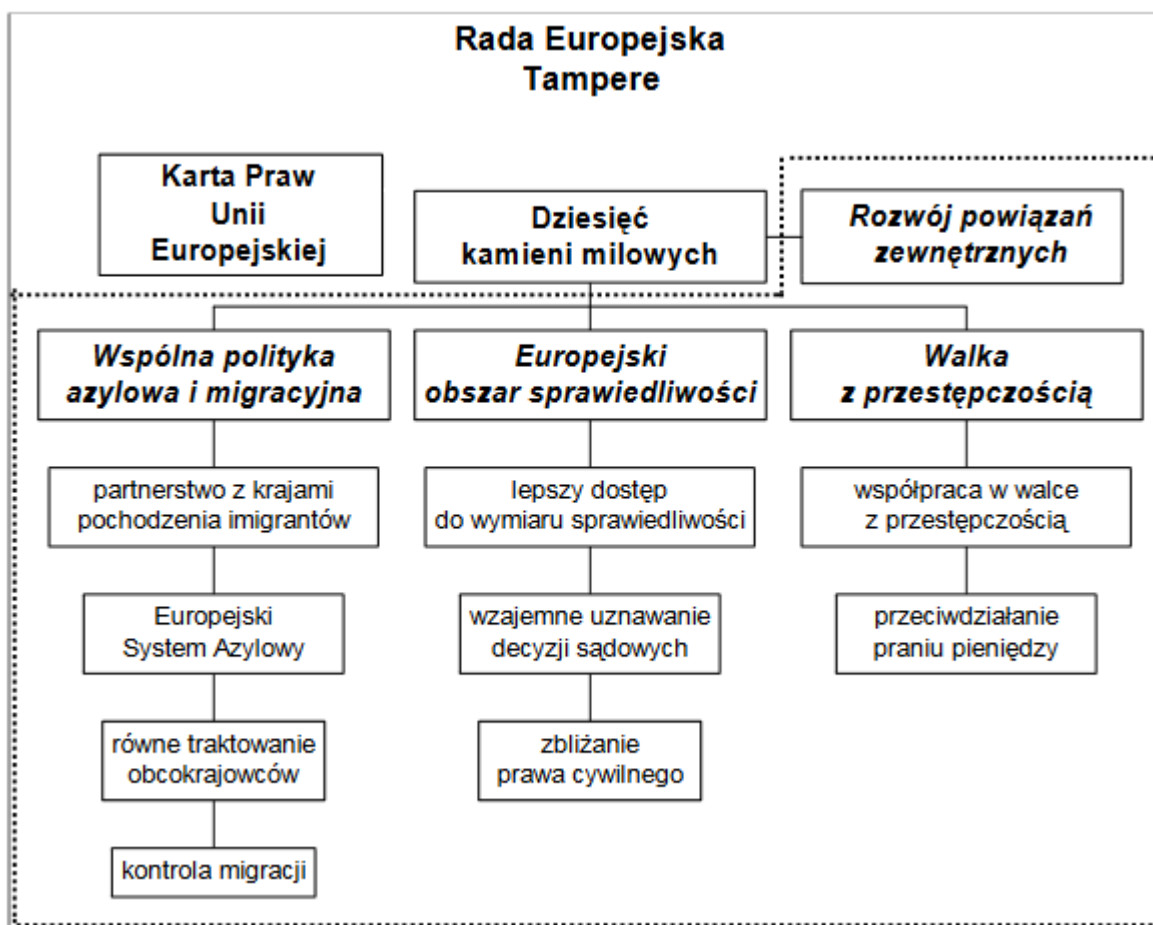
<sup>161</sup> A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, op. cit.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

nawiązywanie nowych kontaktów i współpracy z organizacjami i krajami nienależącymi do Unii Europejskiej. Tak wykreowany kształt wniosków obrazuje poniższy schemat:

*Schemat 1. Wnioski z posiedzenia w Tampere.*



Źródło: A. Gruszcak, III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy.

Przechodząc do materii stanowiącej meritum niniejszego opracowania, należy skupić się na dziedzinie uznanej we wnioskach z posiedzenia w Tampere za jeden z „kamieni milowych” tj. wspólnej polityki azylowej i migracyjnej. W tej kwestii wnioski opiewają na następujące elementy:

- współpraca z państwami pochodzenia imigrantów – w tym miejscu Rada zauważyła potrzebę całościowego podejścia do kwestii migracji w perspektywach politycznych, praw człowieka i rozwoju w krajach i regionach pochodzenia i tranzytu. Konieczne jest w tym zakresie podjęcie środków zmierzających do zwalczania ubóstwa, poprawy warunków życia i możliwości zatrudnienia, zapobiegania konfliktom i umocnieniu państw demokratycznych oraz zapewniania poszanowania



praw człowieka, w szczególności praw mniejszości, kobiet i dzieci. Wobec tego Rada wezwała Unię oraz państwa członkowskie, by przyczyniały się, w ramach ich odpowiednich kompetencji na mocy traktatów, do zwiększania spójności wewnętrznych i zewnętrznych polityk Unii. Partnerstwo z krajami trzecimi uznano również za kluczowy element powodzenia takiej polityki, z myślą o promowaniu wspólnego rozwoju.

- Wspólny Europejski System Azylowy – dostrzegając znaczenie, jakie państwa członkowskie przywiązują do bezwzględnego przestrzegania prawa do ubiegania się o azyl, Rada zaznaczyła potrzebę podjęcia prac na rzecz ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i kompleksowym stosowaniu Konwencji genewskiej, zachowując zasadę *non-refoulement*<sup>164</sup>. Wspólny system powinien obejmować dwa etapy. W perspektywie krótkoterminowej chodzi o sformułowanie jasnych kryteriów dotyczących ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, wspólnych norm dotyczących sprawiedliwej i skutecznej procedury azylowej, wspólnych minimalnych warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz uefektywniania przepisów dotyczących uznawania i treści statusu uchodźcy. Następnie w drugim etapie system powinien być uzupełniony o środki dotyczące dodatkowych form ochrony, zapewniające odpowiedni status każdej osobie potrzebującej takiej ochrony. W dalszej perspektywie przepisy wspólnotowe powinny prowadzić do wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu dla osób, którym przyznano azyl. Dostrzeżono także potrzebę zwiększenia wysiłków dla osiągnięcia porozumienia w sprawie tymczasowej ochrony osób przesiedlonych w oparciu o solidarność między państwami członkowskimi. W tym miejscu Rada zasygnalizowała również potrzebę szybkiego sfinalizowania prac nad systemem identyfikacji osób ubiegających się o azyl (EURODAC).
- sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich – w zakresie tej konkluzji uznano, że powinnością Unii Europejskiej jest zapewnienie sprawiedliwego traktowania tych obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium państw członkowskich. Zintensyfikowana polityka integracyjna powinna mieć na celu przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych z prawami obywateli Unii Europejskiej. Obejmuje to również walkę z dyskryminacją w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz opracowanie środków przeciwko rasizmowi i ksenofobii. W oparciu o komunikat Komisji w sprawie planu działania przeciwko rasizmowi, Rada Europejska wezwała do natężenia walki z rasizmem i ksenofobią, także poprzez dodatkowe wzmocnienie współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii oraz z Radą Europy. Ponadto wzywa się Komisję do przedstawienia w jak najkrótszym terminie wniosków dotyczących wdrażania art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>165</sup> w sprawie walki

---

<sup>164</sup> Por. C. Sinnott, *The Development of Refugee and Asylum Law in the European Union*, *Hibernian Law Journal*, 6/2006, s. 313.

<sup>165</sup> Art. 13 ust. 1 i 2 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (obecnie art. 19 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej): „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat

z rasizmem i ksenofobią. Dla bardziej generalnego wymiaru zwalczania dyskryminacji, Rada zachęciła się państwa członkowskie do opracowania odpowiednich programów krajowych. Dodatkowo Rada Europejska uznała potrzebę unifikacji ustawodawstw krajowych w sprawie warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich w oparciu o wspólną ocenę zmian gospodarczych i demograficznych w Unii, a także sytuacji w krajach pochodzenia. W tym celu wyraziła oczekiwanie podjęcia szybkich decyzji na podstawie wniosków Komisji. Decyzje te powinny uwzględniać nie tylko zdolność przyjmowania każdego państwa członkowskiego, ale także ich historyczne i kulturowe powiązania z krajami pochodzenia. Następnie stwierdzono, że status prawny obywateli państw trzecich powinien być zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich. Osobie, która przebywała legalnie w państwie członkowskim przez określony czas i posiada zezwolenie na pobyt długoterminowy, należy w tym państwie członkowskim przyznać zbiór jednolitych uprawnień, które są jak najbardziej zbliżone do osób, którym przysługuje przez obywateli UE. Tu Rada wymienia tytułem przykładu prawo do pobytu, nauki i pracy jako pracownik lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek, a także zasadę niedyskryminacji wobec obywateli państwa zamieszkania. Nadto Rada wyraziła poparcie dla przyznawania długoterminowym obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie możliwości uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego, w którym zamieszkują.

- kontrola migracji (zarządzanie przepływami migracyjnymi) – w ramach tego wniosku Rada Europejska podkreśliła potrzebę skuteczniejszego zarządzania przepływami migracyjnymi na wszystkich ich etapach. Wezwała w tym celu do prowadzenia w ścisłej współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, kampanii informacyjnych dotyczących faktycznych możliwości legalnej imigracji oraz zapobiegania wszelkim formom handlu ludźmi. Podkreślono również potrzebę dalszego rozwoju wspólnej aktywnej polityki dotyczącej wiz i fałszywych dokumentów, w tym ściślejszej współpracy między konsulatami Unii Europejskiej w państwach trzecich oraz, w razie potrzeby, ustanowienie wspólnych biur wydawania wiz Unii Europejskiej. Rada Europejska zadeklarowała zwalczanie u źródła nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez walkę z osobami, które angażują się w handel ludźmi i gospodarczą eksploatację migrantów. Zaapelowano również o przyjęcie ustawodawstwa przewidującego surowe sankcje wobec przestępstw tego rodzaju. Wyznaczono termin do końca 2000 r. na przyjęcie, na podstawie wniosku Komisji, prawodawstwa w tym zakresie. Dodatkowo zwrócono uwagę, że państwa członkowskie wraz z Europolem powinny

---

powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Jeżeli dla wsparcia działania podjętego przez Państwa Członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Rada, na zasadzie odstępstwa od ustępu 1, przyjmuje wspólnotowe środki zachęcające, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, stanowi ona zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 [art. 294 TFUE).”, op.cit.

kierować swoje wysiłki na rzecz wykrywania i likwidowania funkcjonujących sieci przestępczych. Zapewniono także o zabezpieczeniu praw ofiar takich działań ze szczególnym uwzględnieniem problemów kobiet i dzieci. Następnie Rada Europejska wezwała do ściślejszej współpracy i wzajemnej pomocy technicznej między służbami kontroli granicznej państw członkowskich, takich jak programy wymiany i transfer technologii, zwłaszcza na granicach morskich oraz do szybkiego włączenia państw ubiegających się o członkostwo do tej współpracy. W tym kontekście Rada zwróciła uwagę na istniejący już wówczas protokół ustaleń między Włochami i Grecją w celu wzmocnienia współpracy między dwoma krajami na Morzu Adriatyckim i Morzu Jońskim w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, przemytu i handlu ludźmi, wyrażając aprobatę wobec tego dokumentu. Podkreślono, że w związku z włączeniem dorobku Schengen do Unii, kraje kandydujące muszą w pełni zaakceptować ten dorobek i dalsze środki opierające się na nim. Rada Europejska zaznaczyła szczególną rolę skutecznej kontroli przyszłych zewnętrznych granic Unii przez wyspecjalizowanych, wyszkolonych ekspertów. Rada wezwała również do wsparcia krajów pochodzenia i tranzytu w celu promowania dobrowolnych powrotów, a także aby pomóc władzom tych krajów w zwiększeniu ich zdolności do skutecznego zwalczania handlu ludźmi i radzenia sobie z ich readmisją zobowiązania wobec Unii i państw członkowskich. Końcowo Rada zwróciła uwagę, że Traktat z Amsterdamu przyznał Wspólnocie uprawnienia w dziedzinie readmisji. Rada Europejska wezwała wobec tego do zawarcia umów o readmisji lub do włączenia standardowych klauzul w innych umowach między Wspólnotą Europejską a odpowiednimi państwami trzecimi lub grupami krajów<sup>166</sup>.

Interesującą ocenę omówionych powyżej konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia w Tampere w dziedzinie azylu formułuje I. Wróbel<sup>167</sup>, wskazując, że błędem jest twierdzenie, iż wnioski te nie wniosły do polityki azylowej niczego nowego. Podkreśla, że dokument pierwszy raz w historii odniósł się do tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Wcześniej prawo pierwotne nie przewidywało nawet rozwiązań, które pozwoliłyby na osiągnięcie celu w kształcie, jaki nakreśliły konkluzje z Tampere.

### **2.3. Program haski**

Po pięciu latach realizowania celów stanowiących przedmiot konkluzji z posiedzenia w Tampere, Komisja Europejska sporządziła w czerwcu 2004 roku komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i

---

<sup>166</sup> Por. G. Vermeulen, Presidency Conclusions, Tampere European Council of 15-16 October 1999, w: *Essential texts on International and European Criminal Law*, Antwerpia 2005, s. 329 – 333.

<sup>167</sup> I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, op. cit., s. 5.

przyszłe kierunki działania. W dokumencie dokonano podsumowania dotychczas podjętych działań i ustalono priorytety na przyszłość w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Za główny cel wydanego komunikatu Komisja Europejska uznała stworzenie podstaw dla rozważań w zakresie opracowania przyszłego programu działań służących do „*identyfikacji priorytetów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*”<sup>168</sup>.

W ramach oceny dotychczas podjętych działań Komisja uznała, iż w przypadku dziedzin związanych z wymiarem sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych zauważa się niezaprzeczalny, dostrzegalny przez opinię publiczną postęp w stosunku do stanu z roku 1999. Taki stan rzeczy potwierdzały wówczas sondaże opinii publicznej, tzw. eurobarometry<sup>169</sup>. Mimo dostrzegania osiągniętych sukcesów, Komisja zwróciła uwagę, że na wielu polach poziom pierwotnie powziętych założeń uległ ograniczeniom z uwagi na kwestie instytucjonalne, a także wobec braku zadowalającego porozumienia między państwami członkowskimi w sferze politycznej. Zgodnie z oceną Komisji, „*prawo inicjatywy dzielone z Państwami Członkowskimi prowadziło czasami do uprzywilejowania interesów narodowych w stosunku do priorytetów z Tampere*”<sup>170</sup>.

Komisja dostrzegła w tym zakresie szansę w tzw. „polityce małych kroków” oraz w zachodzących wówczas zmianach w sposobie głosowania na większość kwalifikowaną po rozszerzeniu Unii, co miało doprowadzić do szybszego tempa prac. Zwrócono również uwagę na konieczność kompleksowego wdrożenia rozwiązań zaprojektowanych w *acquis* Schengen w państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej, w tym wdrożenia Systemu Informacji Schengen drugiej generacji oraz wzmocnienia granic zewnętrznych.

Ostatecznie Komisja zasygnalizowała potrzebę stworzenia nowego programu długoterminowego, który byłby kontynuacją działań podejmowanych w toku realizowania konkluzji z posiedzenia w Tampere. Za kluczowe uznano zapewnienie w przyszłości odpowiednich środków instytucjonalnych i finansowych dla osiągnięcia nowych celów. Komisja wyprowadziła więc propozycję znacznego zwiększenia nakładów finansowych na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach rubryki „Obywatelstwo europejskie”<sup>171</sup>.

Sporządzony komunikat zawierał również zalecenia odnoszące się do wspólnej polityki zarządzania przepływem imigrantów i do rozwoju wspólnej europejskiej polityki azylowej w zgodzie z zasadą równego traktowania. Zaznaczono, że konieczne jest zagwarantowanie państwom

---

<sup>168</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, COM 2004 (401), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1547636528135&uri=CELEX:52004DC0401>, dostęp: 17.01.2019 r.

<sup>169</sup> Zob. szerz. Flash Eurobarometer N°155, Justice and Home Affairs, (08/12/2003 – 16/12/2003) - Report p. 1, dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/2002/yearTo/2004/surveyKy/392>, dostęp: 17.01.2019 r.

<sup>170</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, COM 2004 (401), op. cit.

<sup>171</sup> Ibidem.

członkowskim Unii Europejskiej prawa do ustalania sprecyzowanej liczby wjazdów obywateli państw trzecich, przy uwzględnieniu czynników ekonomicznych państwa przyjmującego oraz z poszanowaniem interesów państwa pochodzenia. Dostrzeżono potrzebę integracji imigrantów i solidarności państw członkowskich w tym zakresie<sup>172</sup>.

Zdaniem komisji wprowadzenie zasady solidarności doprowadzi do zwiększenia równowagi między działaniami poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie przyjmowania uchodźców. Chodzi tu o wprowadzenie opartej na partnerstwie współpracy z krajami trzecimi pochodzenia i tranzytu, pierwszego azylu i azylu docelowego.

Za główny cel Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego Komisja uznała:

- określenie jednolitego statusu azylu i ochrony dodatkowej,
- opracowanie wspólnej procedury przyznawania i cofania tego statusu oraz wspólnego systemu mającego na celu ochronę czasową<sup>173</sup>.

W pozostałej części dotyczącej kierunku opracowywania nowego programu komunikat Komisji poruszył pozostałe dziedziny wchodzące w zakres tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zatem: skuteczniejsza ochrona ludzi w wykonywaniu ich praw podstawowych, wspieranie inicjatyw w dziedzinie obywatelstwa europejskiego, rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami i polityką wizową, utworzenie europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości szanującego tradycje i systemy prawne Państw Członkowskich i ściśle powiązanego z profesjonalistami, utworzenie obszaru sprawiedliwości w dziedzinie cywilnej i handlowej ułatwiającego współpracę i dostęp do wymiaru sprawiedliwości, wspieranie spójnej polityki karnej, wzmacnianie skuteczności działań policyjnych i celnych, wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi i specyficznym formom przestępczości oraz ich zwalczania.

Treść wskazówek sformułowanych przez Komisję w komunikacie z czerwca 2004 r. stanowiła swego rodzaju impuls oraz wyznaczała kierunek dla opracowania przyjętego w dniu 5 listopada 2004 r. Programu haskiego<sup>174</sup>.

Jak wskazuje E. Vieri<sup>175</sup>, program ten jest potwierdzeniem wniosków z Tampere i ustanawia cele dla umocnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej.

W części wprowadzającej aktu wskazano, że celem nowo opracowanego programu jest „*wzmocnienie wspólnego potencjału Unii i jej Państw Członkowskich służącego zagwarantowaniu*

---

<sup>172</sup> Ibidem.

<sup>173</sup> Ibidem.

<sup>174</sup> Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005, str. 1—14, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1547635790897&uri=CELEX:52005XG0303\(01\)#ntr1-C\\_2005053PL.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1547635790897&uri=CELEX:52005XG0303(01)#ntr1-C_2005053PL.01000101-E0001), dostęp: 17.01.2019 r.

<sup>175</sup> E. Vieri, The Migration of Labor Force within the EU, w: Journal of Law and Administrative Sciences, 9, 2018, s. 107.

*praw podstawowych, minimalnych zabezpieczeń proceduralnych i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie ochrony osobom znajdującym się w potrzebie zgodnie z Konwencją Genewską dotyczącą statusu uchodźców i innymi traktatami międzynarodowymi, uregulowanie ruchów migracyjnych oraz kontrolowanie granic zewnętrznych Unii, zwalczanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej i powstrzymanie zagrożenia terrorystycznego, wykorzystanie potencjału Europolu i Eurojust, kontynuowanie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i świadectw zarówno w sprawach cywilnych jak i w sprawach karnych, oraz usunięcie przeszkód prawnych i sądowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa cywilnego i rodzinnego posiadających implikacje transgraniczne”<sup>176</sup>.*

Program haski w części merytorycznej zbudowany został z dwóch części. Pierwsza z nich zawiera stanowisko ogólne. W ramach zasad ogólnych podkreślono potrzebę podejmowania pragmatycznych działań na rzecz obywateli Unii Europejskiej w oparciu o budowanie wzajemnego zaufania i popierania wspólnych polityk, a także wyrażono konieczność kontynuowania prac rozpoczętych na kanwie konkluzji z Tampere. Z kolei w kontekście treści oceny dokonanej przez Komisję Europejską w zreferowanym powyżej Komunikacie, zauważono konieczność odpowiedniego i terminowego wdrażania „wszystkich typów środków w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>177</sup>.

Druga część obejmuje stanowisko szczegółowe dotyczące poszczególnych dziedzin obejmujących tematykę tworzenia obszaru wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy założeniu, że działania przyjmowane w programie do realizacji mają na celu wzmocnienie każdego z tych obszarów<sup>178</sup>.

W ramach wzmocniania obszaru wolności zaproponowano podjęcie prac z zakresie następujących dziedzin:

- polityka azylowa, imigracyjna i polityka dotycząca granic – w tym miejscu podkreślono wagę dalszego rozwoju współpracy między państwami członkowskimi, w oparciu o zasadę solidarności i równy podział obowiązków – także w aspekcie skutków finansowych. Nie będzie to możliwe bez dokonywania ciągłych, bieżących analiz migracji we wszystkich aspektach tego zjawiska. Za kluczowe uznano dalsze wspomaganie procesów gromadzenia, dostarczania, wymiany i skutecznego korzystania ze stale uaktualnianych informacji w przedmiocie wszystkich istotnych wydarzeń migracyjnych.
- Wspólny Europejski System Azylowy – na podstawie dokonywanych analiz stanu faktycznego w tym zakresie, uznano, że na moment kreowania założeń Programu haskiego, cele objęte pierwszym etapem tworzenia Wspólnego Europejskiego Azylowego Systemu w wersji z Tampere

---

<sup>176</sup> Ibidem.

<sup>177</sup> Ibidem.

<sup>178</sup> Ibidem.

zostały osiągnięte. Pozostało jedynie wdrożenie przyjętych rozwiązań przez państwa członkowskie, do czego Rada Europejska wezwała poprzez bezzwłoczne przyjęcie dyrektywy dotyczącej procedur azylowych. Komisja Europejska została wezwana do zakończenia oceny instrumentów prawnych pierwszego etapu w 2007 r. oraz do przedstawienia instrumentów i środków drugiego etapu Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w celu ich przyjęcia przed końcem 2010 r. Rada Europejska wezwała zatem do przejścia do realizacji etapu drugiego, co w praktyce oznaczałoby „ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu dla tych, którym udzielono azylu lub ochrony uzupełniającej”<sup>179</sup> z uwzględnieniem pełnego i łącznego zastosowania postanowień wynikających z Konwencji genewskiej i innych postanowień traktatowych w tym zakresie, a także z wykorzystaniem ocen funkcjonowania środków wdrożonych w ramach pierwszego etapu. Dla ułatwienia i usprawnienia procedur związanych z drugim etapem uznano, że niezbędna jest współpraca krajowych organów azylowych państw członkowskich. Chodzi w tym miejscu o ustalenie jednolitej procedury oceny wniosków azylowych, wdrażanie jednolitych systemów informacyjnych o wnioskodawcach i krajach ich pochodzenia. W dalszej perspektywie przewidziano utworzenie europejskiego urzędu wspierania wszelkich form współpracy między Państwami Członkowskimi dotyczącej Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. W kwestiach finansowania prac nad tworzeniem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego Rada Europejska zaaprobowwała ustanowienie nowego Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców na lata 2005-2010. Jednocześnie zlecono Komisji Europejskiej przeznaczenie finansowych środków wspólnotowych na wspieranie państw członkowskich w zakresie realizacji środków składających się na Wspólny Europejski System Azylowy, jak kwestie finansowania procedur rozpatrywania wniosków oraz określania poszczególnych kategorii imigrantów<sup>180</sup>.

- legalna migracja i walka z nielegalnym zatrudnieniem – wobec przekonania, że rozwój nieformalnej gospodarki i nielegalnego zatrudnienia będą sprzyjały rozszerzaniu się zjawiska nielegalnej migracji, Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do podejmowania działań na rzecz ograniczania nieformalnej gospodarki. Podkreślano przy tym, że ustalanie możliwej do przyjęcia ilości imigrantów poszukujących zatrudnienia leży w zakresie kompetencji państw członkowskich. Uwzględniono przy tym niekwestionowaną rolę kontaktów z państwami trzecimi.
- integracja obywateli państw trzecich – w tym zakresie przedstawiono stanowisko, że integracja legalnych imigrantów jest podstawowym elementem tworzenia warunków stabilności i spójności wewnątrz społeczeństw państw członkowskich. Środkiem do osiągnięcia tak postawionego celu

---

<sup>179</sup> Ibidem.

<sup>180</sup> Ibidem.

jest wzmocnienie korelacji krajowych polityk w tym zakresie z inicjatywami podejmowanymi przez Unię Europejską. Dokonano w tym miejscu również opracowania definicji integracji, uznając, że jest to odbywający się w ramach polityki przeciw dyskryminacji, ciągły dwukierunkowy proces, który obejmuje legalnych imigrantów i społeczeństwo ich przyjmujące, przy założeniu poszanowania praw człowieka i podstawowych wartości Unii Europejskiej. Dostrzeżono przy tym uzależnienie stopnia integracji od częstych interakcji i dialogu międzykulturowego pomiędzy członkami społeczeństwa na wspólnych forach i działaniach mających na celu poprawę wzajemnego zrozumienia. Integracja musi obejmować różne obszary polityk, w tym zatrudnienie i edukację.

- zewnętrzny wymiar azylu i migracji – oczekuje się od polityki Unii Europejskiej, że na zasadach partnerstwa i przy wykorzystaniu istniejących funduszy wspólnotowych będzie ona wspomagała państwa trzecie w dążeniu do zwiększenia zdolności zarządzania migracją i ochrony uchodźców. Nieodzowny w tym aspekcie jest ciągły kontakt i współpraca Unii z regionami pochodzenia i tranzytu, także w zakresie polityki dotyczącej powrotu i readmisji. Jest to reakcja na niejednokrotnie tragiczny los nielegalnych imigrantów z rejonu basenu śródziemnego.
- zarządzanie przepływami migracyjnymi – kluczowe znaczenie w tym aspekcie przypisano wdrażaniu w państwach członkowskich dorobku Schengen, w tym poprzez wprowadzenie stosowania Systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji, określając termin na wykonanie tego zadania na rok 2007. Uznano również potrzebę utworzenia specjalnego funduszu zarządzania granicami najpóźniej do końca 2006 roku. Szczególną rolę przypisano także systemom kontroli i oceny granic wewnętrznych, a zadanie w tym zakresie powierzono Komisji Europejskiej. Bardzo istotnym aspektem obok systemów informacyjnych (System Informacyjny Schengen i System Informacji Wizowej) okazały się także systemy biometryczne w postaci istniejącego już wówczas systemu EURODAC. Zauważono konieczność warunków interoperacyjności między wszystkimi tymi systemami. Z kolei w związku z potrzebą dalszego rozwoju jednolitego systemu wizowego, Rada Europejska zobowiązała między innymi do podjęcia prac nad stworzeniem wspólnych centrów składania wniosków, w połączeniu z rozwojem Systemu Informacji Wizowej. Natomiast wdrożenie tego systemu z uwzględnieniem danych alfanumerycznych i zdjęć zaplanowano na koniec 2006 r., zaś danych biometrycznych do końca 2007 roku. Po raz kolejny podkreślono konieczność partnerstwa z krajami trzecimi – w tym wypadku w dziedzinie polityki wizowej. Według planowanych inicjatyw, chodzi o doprowadzenie możliwości podróżowania przez obywateli Unii Europejskich do państw trzecich bez posiadania wiz w zamian za możliwość podróżowania obywateli tych państw trzecich na obszar Unii na tych samych zasadach.



Wobec tego, że w ramach realizacji Programu haskiego postawiono Komisji Europejskiej zadanie monitorowania postępów w zakresie podejmowanych działań, Komisja na podstawie gromadzonych danych i obserwacji tworzyła w tym zakresie odpowiednie sprawozdania.

W dniu 17.06.2008 roku wydano komunikat obejmujący plan polityki azylowej, gdzie udostępniono i oceniono ostateczne rezultaty w tym zakresie<sup>181</sup>. Przedmiotowy plan zbudowany został z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano wprowadzenia poprzez określenie kontekstu działań oraz aktualnych tendencji. W rozdziale drugim sformułowano zasadnicze cele spójnego, kompleksowego i zintegrowanego wspólnego europejskiego systemu azylowego, zaliczając do nich:

- zapewnianie dostępu do ochrony tym, którzy jej potrzebują (utrzymanie możliwości uzyskania azylu w UE),
- zapewnianie jednej wspólnej procedury dla zagwarantowania efektywności, oszczędności czasu, jakości oraz sprawiedliwego podejmowania decyzji,
- ustanawianie jednolitych rodzajów statusów dla osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą, przyznających co do zasady te same prawa i obowiązki, przy zachowaniu możliwości zróżnicowanego traktowania w uzasadnionych przypadkach,
- uwzględnianie kwestii płci oraz specyficznych potrzeb grup bardziej narażonych na zagrożenia,
- wspieranie ściślejszej praktycznej współpracy, m. in. w zakresie programu wspólnych szkoleń i wspólnego dokonywania oceny informacji o krajach pochodzenia, jak również organizowania wsparcia dla państw członkowskich doświadczających znaczących obciążeń,
- jasne definiowanie odpowiedzialności oraz promowanie solidarności, bowiem w ramach Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego niezbędne są takie przepisy dotyczące określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, które zapewnią istnienie rzeczywistych systemów solidarności zarówno w ramach UE, jak i w relacjach z krajami trzecimi,
- zapewnianie spójności z innymi strategiami politycznymi, przede wszystkim dotyczącymi kontroli granicznej, walki z nielegalną imigracją oraz polityki powrotów imigrantów.

W rozdziale trzecim zawarto ocenę efektywności i proponowane udoskonalenia w zakresie instrumentów prawnych służących realizacji pierwszego etapu tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w postaci: dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania), dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur

---

<sup>181</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE KOM (2008) 360 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548071697340&uri=CELEX:52008DC0360>, dostęp: 21.01.2019 r.

nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (dyrektywa w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur), dyrektywy w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji)<sup>182</sup>. Zwrócono uwagę na znaczne osiągnięcia na tym polu, przyznając jednak fakt istnienia pewnych niedoskonałości, m. in. problemu wtórnego przemieszczania się, utrzymującego się braku wspólnych procedur azylowych w państwach członkowskich, braku jednolitego traktowania uchodźców.

Rozdział czwarty dotyczy praktycznego wymiaru wspólnej polityki azylowej. Pomimo pokaźnego dorobku prawnego Unii Europejskiej w dziedzinie azylu, według komisji ciągle bardzo aktualny pozostawał wówczas problem braku harmonizacji działań, w tym w zakresie praktyk administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. W efekcie obserwowano przypadki odmiennego traktowania uchodźców znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Zaproponowano zatem stworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej, którego zadaniem będzie wspieranie i koordynacja działań w omawianym zakresie.

W rozdziale piątym zamieszczono odwołanie do treści mającego wejść wówczas w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dokładnie do zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, która znajduje zastosowanie również dla prac na Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym. Przypomniano wobec tego, że jednym z założeń Programu Haskiego było udzielanie wsparcia tym państwom członkowskim, które ze względu na swoje położenie są najbardziej narażone na zwiększone napływy osób poszukujących ochrony w Unii Europejskiej. W celu zwiększania tego wsparcia zaproponowano dokonanie zmian w systemie dublińskim oraz w systemie Eurodac (zob. szerz. odpowiednio Rozdział 2.6 i 4.2)<sup>183</sup>.

Komisja Europejska w dniu 2 lipca 2008 r. wydała dokument zatytułowany Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007<sup>184</sup>. We wstępnej części dokumentu przedstawiono stopień wykonania zaplanowanych prac w poszczególnych dziedzinach, objętych programem. Stan za rok 2007 obrazuje poniższy wykres.

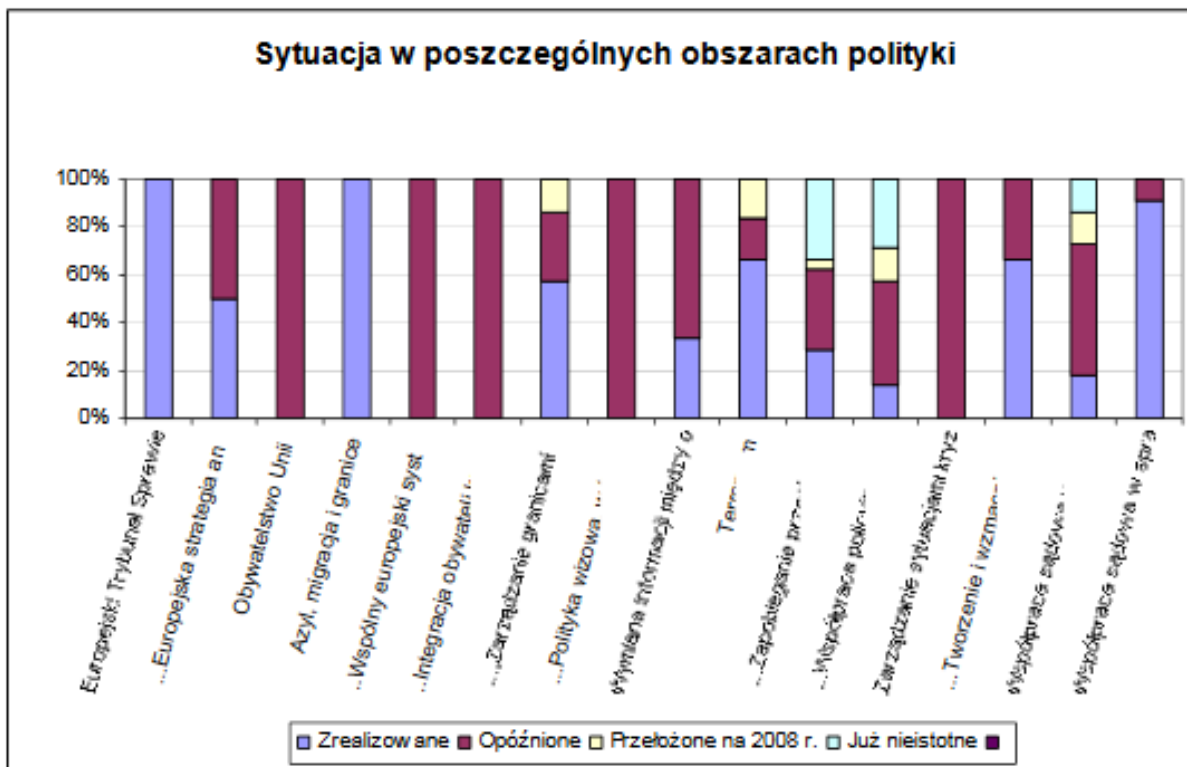
*Wykres 1. Sytuacja w poszczególnych obszarach polityki (rok 2007).*

---

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Ibidem.

<sup>184</sup> Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007, KOM(2008) 373 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0373&qid=1548069230536&from=PL>, dostęp: 21.01.2019 r.



Źródło: Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007, KOM(2008) 373 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0373&qid=1548069230536&from=PL>.

Przedstawiony wykres ukazuje, że w wypadku Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego, prace nie zostały zrealizowane, natomiast odnotowuje się ich opóźnienie. Komisja Europejska podkreśliła, że choć odnotowano w tym zakresie pewne postępy, to brak jest oczekiwanych rezultatów. W roku 2007 udało się dokonać transpozycji instrumentów prawnych, które służyć miały wdrożeniu pierwszego etapu budowania systemu. Jako główne osiągnięcie w tym zakresie Komisja postrzegала wydanie sprawozdania z oceny systemu dublińskiego (2007)<sup>185</sup> oraz opublikowanie w 2007 roku Zielonej Księgi w sprawie drugiego etapu tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego<sup>186</sup>, a także omówionego powyżej szczegółowo Planu polityki azyłowej.

Komisja przyznała natomiast, że jak dotychczas nie udało się dokonać analiz dotyczących wspólnego rozpatrywania wniosków azyłowych, co początkowo planowano na rok 2006<sup>187</sup>.

Oceny i sprawozdania przedstawiane przez Komisję Europejską stanowiły element niezbędny dla dalszego rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym także Wspólnego

<sup>185</sup> Sprawozdanie Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego, COM(2007) 299 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52007DC0299>, dostęp: 21.01.2019 r.

<sup>186</sup> Zob. szerz. Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azyłowego, COM (2007) 301 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1548072143961&uri=CELEX:52007DC0301>, dostęp: 21.01.2019 r.

<sup>187</sup> Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007, KOM(2008) 373 wersja ostateczna, op. cit.

Europejskiego Systemu Azylowego. Na podstawie wpływających z nich wniosków przyjęto kolejne uregulowania, przewidujące nowe podjęcie nowych inicjatyw.

## 2.4. Program sztokholmski

W toku posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 15-16 października 2008 r. przyjęty został Europejski Pakt o Imigracji i Azylu<sup>188</sup>. Pakt formułuje pięć podstawowych zadań dla Unii Europejskiej, w tym również zobowiązanie do budowania „Europy azylu”. Ta część dokumentu w głównej mierze poświęcona jest kwestiom dotyczącym imigracji dobrowolnej, przy czym zawiera dodatkowo przypomnienie, że na podstawie zobowiązań wynikających z treści Konwencji genewskiej, zmienionej protokołem nowojorskim oraz z innych umów międzynarodowych, każdy cudzoziemiec, który jest prześladowany, ma prawo do otrzymania pomocy i ochrony na terytorium Unii Europejskiej (dział IV paktu)<sup>189</sup>.

Jak stwierdza I. Wróbel, Rada Europejska spostrzegła potrzebę ustanowienia nowych instrumentów dla zakończenia procesu tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego zgodnie z założeniami Programu haskiego i stworzonym przez Komisję Europejską Planem polityki azylowej<sup>190</sup>. Dla wyklarowania środków do osiągnięcia powziętych zamierzeń, Rada Europejska ustaliła w Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu następujące cele:

- utworzenie europejskiego urzędu wsparcia w roku 2009; do zadań urzędu należałoby ułatwienie wymiany informacji, analiz i doświadczeń między państwami członkowskimi, a także rozwój praktycznego wymiaru współpracy organów administracyjnych odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków azylowych,
- zwrócenie się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosków legislacyjnych, które umożliwią ustanowienie w roku 2010 – najpóźniej zaś w roku 2012 – wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej,
- wdrożenie, na czas ewentualnego kryzysu w państwie członkowskim spowodowanego nagłym zwiększonym napływem osób szukających ochrony, procedur, które z jednej strony umożliwiłyby oddelegowanie urzędników innych państw do niesienia pomocy temu państwu , zaś z drugiej strony ukazałoby efektywną solidarność z tym państwem przez lepszą realizację programów wspólnotowych,

---

<sup>188</sup> Nota od Prezydencji do Rady. Europejski pakt o imigracji i azylu, Bruksela, 24.09.2008 r, 13440/08, <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT>, dostęp: 21.01.2019 r.

<sup>189</sup> Ibidem.

<sup>190</sup> I. Wróbel, Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit. , s. 10.

- w imię solidarności udzielanie państwu członkowskiemu, na którego system azylowy wywierana jest szczególna presja, uwarunkowana położeniem geograficznym lub sytuacją demograficzną wsparcia poprzez lepsze rozmieszczanie osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej,
- wzmacnianie współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców dla zapewnienia lepszej ochrony osobom, składającym wniosek poza terytorium Unii Europejskiej, przy czym współpraca ta powinna obejmować:
  - wspieranie dobrowolnego osiedlania się osób znajdujących się pod opieką Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców na terenie Unii Europejskiej,
  - zachęcanie Komisji Europejskiej do aranżowania w porozumieniu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców współpracy z państwami trzecimi, a to dla wzmocnienia efektywności ich systemów ochrony,
- wezwanie wszystkich państw członkowskich do zapewnienia personelowi zajmującemu się ochroną granic zewnętrznych szkoleń dotyczących praw i obowiązków związanych z udzielaniem ochrony międzynarodowej<sup>191</sup>.

W dniu 10 czerwca 2009 roku Komisja Europejska wydała skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów komunikat - Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania<sup>192</sup>. Dokument ten stanowi ostateczne podsumowanie prac dla wdrażania programu haskiego, w tym ocenę postępów w poszczególnych dziedzinach, a w następstwie proponuje tematy przyszłych działań w oparciu o dotychczasowe doświadczenia oraz określa długofalowe wyzwania wymagające długofalowych działań dla tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

W odniesieniu do wspólnego europejskiego systemu azylowego, Komisja za dotychczasowe sukcesy uznała wykonanie pierwszego etapu prac poprzez wypracowanie wspólnych standardów minimalnych. Odwołano się także do planu polityki, a to w kontekście zauważonych tam potrzeb zmian dyrektywy dotyczącej warunków przyjmowania, systemu dublińskiego oraz systemu Eurodac. Zwrócono także uwagę na konieczność ustanowienia Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej celem zapewnienia spójnych i skutecznych środków dla sprostania wszystkim wyzwaniom.

W kwestii określenia konkretnych, priorytetowych celów opracowanych w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia, Komisja odwołała się do tworzego wówczas kolejnego planu wieloletniego – Programu sztokholmskiego.

<sup>191</sup> Nota od Prezydencji do Rady. Europejski pakt o imigracji i azylu, Bruksela, 24.09.2008 r, 13440/08, op. cit.

<sup>192</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania COM (2009) 263 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0263&from=PL>, dostęp: 31.01.2019 r.

Program sztokholmski przyjęty został przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 10-11 grudnia 2009 roku<sup>193</sup>.

Jak zwracają uwagę S. Carrera i A. Wiesbrock<sup>194</sup>, program w głównej mierze koncentruje się na interesach i potrzebach obywateli. Program został opracowany w formie siedmiu rozdziałów, z czego każdy dotyczy innej dziedziny istotnej dla dalszego budowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości:

- Ku Europie obywatelskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- Promowanie praw obywateli: Europa praw,
- Ułatwianie życia obywatelom: Europa prawa i sprawiedliwości,
- Europa, która chroni,
- Dostęp do Europy w zglobalizowanym świecie,
- Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu,
- Europa w świecie zglobalizowanym – zewnętrzny aspekt wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Problematyka dotycząca tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego objęta została treścią rozdziału szóstego - Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu. W pierwszej kolejności omówiono cele, jakie należy postawić dla stworzenia dynamicznej i kompleksowej polityki migracyjnej. Druga część rozdziału dotyczy azylu, jako przestrzeni ochrony i solidarności.

Na wstępie Rada podtrzymała wyrażane wcześniej zobowiązanie stworzenia wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony. Za podstawy tej przestrzeni konsekwentnie względem wcześniejszych dokumentów przyjęto wspólną procedurę azylową i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową. Fundamentem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego winny być zdaniem Rady wysokie standardy ochrony. Przy należytym uwzględnieniu sprawiedliwych i skutecznych procedur, które zapewnią zapobieganie nadużyciom. Jednakowe traktowanie wnioskodawców pod względem warunków przyjmowania, procedury i określania statusu niezależnie od państwa, w którym złożyli wniosek, Rada uznała za kwestię kluczową. Nadrzędnym dążeniem jest bowiem to, by „podobne sprawy były podobnie traktowane i kończyły się takim samym wynikiem”<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, str. 1—38.

<sup>194</sup> S. Carrera, A. Wiesbrock, Whose european citizenship in the Stockholm programme the enactment of citizenship by third country nationals in the EU, w: *European Journal of Migration and Law*, 12(3), 2010, s. 338.

<sup>195</sup> Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, op. cit, s. 32.

Jak wskazuje I. Wróbel, w zakresie budowania Wspólnego Europejskiego systemu azylowego, program potwierdza w swej treści aktualność zasad wyartykułowanych w Pakcie o Imigracji i Azylu<sup>196</sup>.

Odnosząc się do wspólnej przestrzeni ochrony, Rada podkreśliła istnienie kilku zagadnień istotnych z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego w dalszych latach. Po pierwsze, zwrócono uwagę na ciągle aktualny problem znacznych rozbieżności między przepisami krajowymi a ich stosowaniem. Tworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego powinien niezmiennie towarzyszyć cel w postaci ociążnięcia możliwie największego stopnia harmonizacji. Spójne stosowanie wspólnych przepisów jest konieczne dla ograniczenia lub całkowitego zapobiegania zjawisku wtórnego przemieszczania się, a także dla zwiększania poziomu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.

Po drugie, Rada zwróciła uwagę, że Unia Europejska winna w swych działaniach dążyć do przystąpienia do Konwencji genewskiej z 1951 roku oraz uzupełniającego ją protokoły nowojorskiego, przy uwzględnieniu zastrzeżeń wpływających ze sprawozdania Komisji w tym zakresie. Rozwiązanie takie uznano za niezbędne dla utrzymania „*długoterminowej trwałości i skuteczności systemu azylowego oraz propagowania solidarności w ramach Unii*”<sup>197</sup>.

Następnie podkreślono istotność utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, jako ważnego narzędzia służącego rozwojowi i wdrażaniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Praca Urzędu powinna stanowić przyczynek do wzmocnienia wszelkich form praktycznej współpracy państw członkowskich, co wymaga z kolei aktywnego uczestnictwa tych państw w pracach Urzędu. Rada zwróciła uwagę, że kluczowym zadaniem urzędu będzie rozwijanie platformy edukacyjnego przeznaczonej dla krajowych urzędników zajmujących się sprawami azylowymi. Zalecono przy tym wykorzystanie europejskiego programu szkoleń dla pracowników służb azylowych, tj. European Asylum Curriculum. Jako drugie z ważkich zadań Urzędu wskazano zwiększanie spójności i jakości bieżących decyzji w dziedzinie azylu z naciskiem na usuwanie rozbieżności między nimi.

Końcowo Rada Europejska szczególne znaczenie we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym przyznała regulacjom określanym jako system dubliński. System został uznany za fundament, albowiem przewidziane w nim rozwiązania precyzyjnie określają podmioty, które są odpowiedzialne za analizę wniosków azylowych.

Rada zwróciła uwagę, że utworzenie do roku 2012 Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego to jeden z kluczowych celów polityki Unii Europejskiej.

---

<sup>196</sup> I. Wróbel, Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit., s. 12.

<sup>197</sup> Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, op. cit., s. 32.

W celu zrealizowania omówionych powyżej założeń Rada Europejska opracowała konkretne działania, które podjąć mają poszczególne instytucje Unii Europejskiej. Rada wezwała więc:

- Radę i Parlament Europejski do intensyfikacji prac ukierunkowanych na ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu dla osób, którym przyznano azyl lub ochronę uzupełniającą, wyznaczając na to termin nie później niż do 2012 roku,
- Komisję Europejską do pochylenia się, po kompleksowym wdrożeniu drugiej fazy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego oraz przez pryzmat oceny skutków tego prawodawstwa i analizy działalności Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, nad możliwością utworzenia standardów dla przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej, w sytuacji gdy wykorzystują one z nabyte na mocy prawa Unii Europejskiej prawo pobytu,
- Komisję Europejską do opracowania studium wykonalności w zakresie systemu Eurodac jako narzędzia stanowiącego wsparcie dla całości w Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego; Rada podkreśliła przy tym konieczność przestrzegania zasad w zakresie ochrony danych,
- Komisję Europejską do bieżącego monitorowania i oceny urzeczywistniania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i w razie potrzeby do przedstawienia odpowiednich nowych wniosków prawodawczych,
- Komisję Europejską do zakończenia prac nad studium wykonalności oraz ukończenia analizy skutków o charakterze prawnym i praktycznym, co służyć ma doprowadzeniu do wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych.

W kolejnym punkcie Rada Europejska zwróciła uwagę na konieczność propagowania skutecznej solidarności z tymi państwami członkowskimi, które z uwagi na różnego rodzaju czynniki znajdują się w sytuacji szczelnej presji. Dla osiągnięcia celu w takim kształcie, koniecznym jest zastosowanie rozwiązania o wymiarze kompleksowym, a jednocześnie zrównoważonym, a zatem dokonywać bieżących analiz i opracowywać drogi rozwoju mechanizmów dobrowolnego i skoordynowanego podziału obowiązków pomiędzy państwami członkowskimi. Wobec tego rada w sposób stanowczy wezwała państwa członkowskie do udzielania wzajemnego wsparcia w budowaniu krajowych systemów azylowych. Tu ponownie podkreślono rolę Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu jako koordynatora działań na tym polu.

Rada Europejska także w tym zakresie opracowała zakres prac koniecznych do wzięcia pod rozwagę przez Komisję Europejską, tj.:

- wykreowanie mechanizmu podziału obowiązków między państwami członkowskimi, przy jednoczesnym uwzględnieniu tej okoliczności, że systemu azylowe nie mogą być



- polem do nadużyć oraz że zasady, o które wsparty jest Wspólny Europejski System Azylowy nie mogą zostać naruszone,
- ustanowienie instrumentów i mechanizmów służących koordynowaniu dla wzajemnego wsparcia państw członkowskich w obszarze budowania zdolności, przy wykorzystaniu poprawnie działających rozwiązań stosowanych w krajowych systemach azylowych,
  - zwiększania efektywności wykorzystywania funkcjonujących w strukturach Unii Europejskiej systemów finansowych, co wpłynie na wzmocnienie wewnętrznej solidarności,
  - bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących systemów finansowych Unii mających na celu wzmocnienie wewnętrznej solidarności,
  - ustalenia zakresu możliwości Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w przedmiocie oceny i rozwoju procedur ułatwiających oddelegowywanie pracowników służby azylowej do wspierania państw członkowskich, znajdujących się w stanie szczególnej presji wynikającej ze zwiększonego napływu uchodźców.

Nie pominięto także znaczenia współpracy z państwami trzecimi w ramach zewnętrznego wymiaru azylu. Rada Europejska uznając, że propagowanie solidarności wewnątrz Unii Europejskiej jest elementem kluczowym, jednak niewystarczającym dla stworzenia wiarygodnej i trwałej wspólnej polityki azylowej, podkreśliła ważkość prowadzenia przez Unię partnerskich działań i współpracy z państwami trzecimi, które przyjmują społeczność uchodźczą w dużej ilości. Wszelkie działania w tym zakresie należy, zdaniem Rady, podejmować w ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców (przy czym Komisję Europejską wezwano do znalezienia sposobów na zacieśnienie tej współpracy), a w wymagających tego przypadkach z innymi, stosownymi podmiotami. W działalność na tym polu powinien być w pełni zaangażowany Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. Urząd utworzony został na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu<sup>198</sup>. Podjęcie inicjatyw w tym zakresie jest kluczowe z punktu widzenia kwestii zdolności do zarządzania przepływami migracyjnymi i przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi.

Wobec tak zarysowanej problematyki współpracy z państwami trzecimi, Rada Europejska wezwała Radę i Komisję Europejską do zintensyfikowania prac nad budowaniem zdolności państw trzecich, szczególnie w zakresie udzielania skutecznej ochrony oraz do dalszego rozwoju regionalnych programów ochrony. Dodatkowo Rada, Komisja i Parlament Europejski zostały wezwane do działalności na rzecz zachęcania państw członkowskich do udziału we wspólnym unijnym programie

---

<sup>198</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32010R0439>, dostęp: 06.02.2019 r.

przesiedleń oraz podejmowania działań na rzecz zwiększania liczby przesiedlanych uchodźców przy wzięciu pod uwagę konkretnych sytuacji państw członkowskich. Zaznaczono przy tym, że podejmowanie powyższych działań przez państwa członkowskie powinno mieć charakter dobrowolny.

Uznano także za konieczne, by Komisja Europejska przedstawiała co roku sprawozdania obejmujące analizę i ocenę działań w dziedzinie przesiedleń, a dodatkowo także dokonała śródkresowego przeglądu postępów w roku 2012, następnie zaś dokonała w roku 2014 oceny programu przesiedleń z uwzględnieniem koniecznych do wprowadzenia modyfikacji. W nawiązaniu do tego, Komisję wezwano dodatkowo do dokonania analizy i w wymagających tego sytuacjach zaproponowanie nowych sposobów podejścia do zagadnienia dostępy procedur azylowych ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji państw tranzytowych. Chodzi w tym wypadku o programy ochrony kierowane do konkretnych grup lub też procedury rozpatrywania wniosków azylowych, w których państwa członkowskie mogłyby uczestniczyć dobrowolnie.

Analiza rozwiązań proponowanych w Programie sztokholmskim w zestawieniu z treścią poprzednich dokumentów nakazuje uznać za słuszne stanowisko I. Wróbel, że rozwiązania proponowane w Programie sztokholmskim mają charakter bardziej szczegółowy od poprzedników, gdy brać pod uwagę opis wspólnego europejskiego systemu azylowego. W dokumencie dokonano jednak ostatecznego przesunięcia terminu wdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego na rok 2012. Zauważalny jest nacisk, jaki program sztokholmski kładzie na kwestie wysokich i jednakowych standardów traktowania ochrony uchodźców, szczególnie w kontekście stanowiących problem ciągle aktualny różnic w zakresie implementowania stworzonych na poziomie prawodawstwa unijnego wspólnych norm minimalnych<sup>199</sup>.

Swoiste uzupełnienie treści Programu sztokholmskiego stanowi przygotowany przez Komisję Europejską Plan działań służący realizacji Programu<sup>200</sup>. Plan przedstawiony został w Brukseli w dniu 20 kwietnia 2010 roku. Zawiera on w głównej części nakreślenie aktualnego na czas wydania Planu zaawansowania prac nad poszczególnymi dziedzinami składającymi się na tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także zasygnalizowanie działań niezbędnych do zrealizowania założeń Planu sztokholmskiego. Plan działań został dodatkowo opatrzony w załącznik, który dla każdej z siedmiu dziedzin uwzględnionych w Programie sztokholmskim przewiduje harmonogram podejmowania konkretnych działań. Harmonogram takowy został opracowany także w dziedzinie tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

---

<sup>199</sup> I. Wróbel, Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit. , s. 12.

<sup>200</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, COM (2010) 171 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1549028817975&uri=CELEX:52010DC0171>, dostęp: 31.01.2019 r.

Jak wynika z treści przedmiotowego harmonogramu, w momencie wydania Planu realizacji wdrożone były już działania w zakresie opracowywania rocznego sprawozdania dotyczącego działań przesiedleńczych w Unii Europejskiej oraz prace związane z uruchomieniem i rozwinięciem nowych regionalnych programów ochrony, w tym programów Rogu Afryki.

Podjęcie kolejnych działań zaplanowano na lata 2011-2014. Poniższa tabela stanowi zestawienie zadań z podziałem na poszczególne zagadnienia azylowe w kolejnych latach.

*Tabela 3. Harmonogram realizacji Programu sztokholmskiego w dziedzinie azylu jako wspólne przestrzeni ochrony i solidarności*

	2011	2012	2013	2014
<b>Wspólna przestrzeń ochrony</b>	Dalsze kroki w kierunku utworzenia wspólnej platformy edukacyjnej dla krajowych urzędników służb azylowych, wykorzystując przy tym w szczególności wspólny program szkoleń dla pracowników służb azylowych ( <u>European Asylum Curriculum – EAC</u> )	Komunikat dotyczący rozwijania systemu Eurodac, w szczególności na temat możliwości przekształcenia go w narzędzie wspierające cały Wspólny Europejski System Azylowy	Sprawozdanie Komisji dotyczące prawnych i praktycznych następstw przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego	Komunikat w sprawie stosowności, możliwości i trudności, jak również prawnych i praktycznych następstw wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w Unii Europejskiej
			Pierwsze sprawozdanie oceniające wpływ Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu na praktyczną współpracę w dziedzinie azylu i na Wspólny Europejski System Azylowy	Komunikat na temat ram przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej oraz wzajemnego uznawania decyzji w sprawach azylowych
<b>Podział obowiązków i wzajemna solidarność państw członkowskich</b>	Ustanowienie mechanizmu służącego dokonywaniu przeglądu systemów azylowych w państwach członkowskich i identyfikowania kwestii dotyczących potencjału, które umożliwią państwom członkowskim wzajemne wspieranie w budowaniu potencjału			
	Komunikat dotyczący zwiększania solidarności wewnątrz UE			
	Ocena i rozwijanie procedur mających na celu ułatwienie delegowania urzędników celu pomocy państwom członkowskim borykającym się ze szczególną liczbą osób ubiegających się o azyl			
<b>Zewnętrzny wymiar azylu</b>	Ustanowienie partnerstwa strategicznego z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców	Sredniokresowa ocena unijnego programu przesiedleń	Komunikat dotyczący nowego podejścia do kwestii dostępu do procedur azylowych ukierunkowanego na główne kraje tranzytowe	Wniosek dotyczący sposobów ulepszenia unijnego programu przesiedleń

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, COM (2010) 171 wersja ostateczna, s. 62-64.

Obowiązek wykonania zadań podzielony został pomiędzy Komisję Europejską oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, przy czym do zrealizowania przez tę drugą instytucję wydzielono prace związane z edukacją i rozdysponowywaniem pracowników służb azylowych.

Dodatkowo Urzędowi wyznaczono zadanie w postaci opracowania wspólnej metodologii dla zmniejszania różnic w decyzjach dotyczących azylu w poszczególnych państwach członkowskich.

Wobec jasnego określenia w swej treści środków do osiągnięcia celu w postaci stworzenia w Unii Europejskiej wspólnego europejskiego systemu azylowego, Program sztokholmski był ostatnim tego rodzaju dokumentem w historii prawodawstwa unijnego. Jak wynika z cytowanej przez I. Wróbel wypowiedzi komisarz ds. wewnętrznych Cecilii Malmström z lipca 2011 roku, wszystkie elementy wspólnego europejskiego systemu azylowego były już na tym etapie znane<sup>201</sup>. Dalsze prace skupiają się na udoskonalaniu wypracowanych dotychczas instrumentów.

## 2.5. Konwencja dublińska

System dubliński to najstarszy z elementów Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Jak zauważyć można za I. Wróbel, koncepcja stworzenia systemu dublińskiego wyprzedziła wykreowaną w Tampere koncepcję ustanowienia wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej. Uważa się, że inicjatywa podjęta dla stworzenia jednolitego sposobu rozpatrywania wniosków azylowych w poszczególnych państwach członkowskich to najwcześniejszy element współpracy Wspólnot w dziedzinie azylu<sup>202</sup>. Na początkowym etapie tworzenia systemu dublińskiego, jego podstawę stanowiła Konwencja podpisana w Dublinie w dniu 15 czerwca 1990 roku.

Projekt Konwencji dublińskiej opracowany został przez powołaną w październiku 1986 roku grupę *ad hoc* do spraw migracji. Grupa w ramach powierzonych jej zadań odpowiadała za opracowanie jednolitych zasad dostępu obywateli państw trzecich do terenu wspólnoty, a zatem za przygotowanie odpowiednich rozwiązań w zakresie polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej<sup>203</sup>. J. Brzozowski wyraził stanowisko, zgodnie z którym powołanie grupy stanowiło próbę rozwiązania problemu tzw. „turystyki azylowej”, z którym to problemem borykały się Wspólnoty Europejskie od schyłku lat 80<sup>204</sup>.

Jak zauważa E. Dynia<sup>205</sup>, konieczność koordynacji działań państw członkowskich Wspólnot Europejskich w obszarze opracowania mechanizmu regulującego status uchodźców była również wynikiem upadku „żelaznej kurtyny” i obserwowanego w jego następstwie zwiększonego napływu do Europy osób ubiegających się o azyl.

---

<sup>201</sup> C. Malmström, „Europa potrzebuje wspólnego systemu azylowego”, *Gazeta Wyborcza* z 18 lipca 2011 r., cyt. za: I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, op. cit., s. 20.

<sup>202</sup> I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 41.

<sup>203</sup> A. Potyrała, *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego*, w: *Rocznik integracji europejskiej*, nr 1/2007, Poznań, s. 126.

<sup>204</sup> J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, w: *Studia Europejskie*, 3/2011, s. 55-56.

<sup>205</sup> E. Dynia, *Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda*, w: A. M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin 2017, s. 15.

Dostrzeżono w praktyce przypadki, w których dla realizacji celu w postaci legalizacji swego pobytu w Europie, cudzoziemcy fikcyjnie podawali się za osoby z różnych względów prześladowane, potrzebujące ochrony międzynarodowej. Aplikowali wówczas o nadanie im statusu uchodźcy, składając wnioski w tym przedmiocie w kilku różnych państwach członkowskich Wspólnot Europejskich. Taki proceder poczytany został jako zagrożenie spowodowane wymuszaniem zasiłków oraz wzrostem przestępczości<sup>206</sup>. Osoby uciekające się do tego rozwiązania składały wnioski oczywiście w tych krajach, które proponowały najkorzystniejsze warunki socjalne, w tym w Szwecji. Innym celem uzasadniającym składanie wniosków azylowych w różnych krajach było jak umożliwienie sobie jak najdłuższego pozostania na terenie Wspólnot<sup>207</sup>.

Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich sporządzona w Dublinie 15 czerwca 1990 roku (Konwencja dublińska – dalej Konwencja)<sup>208</sup> została pierwotnie podpisana przez Belgię, Danię, Niemcy, Grecję, Hiszpanię, Francję, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię i Wielką Brytanię. Dokument składa się z dwudziestu dwóch artykułów. W preambule aktu strony zobowiązały się do podtrzymywania tradycji humanitaryzmu w kontekście konieczności zapewnienia uchodźcom właściwej ochrony zgodnie z treścią Konwencji genewskiej uzupełnionej protokołem nowojorskim. Zauważono potrzebę podejmowania środków, które zapobiegałyby nieprawidłowościom mogącym wystąpić w procesie rozpatrywania wniosku, tj.:

- zbyt długie utrzymywanie wnioskodawców w niepewności co do wyniku przeprowadzanego postępowania,
- brak zagwarantowania wszystkim wnioskodawcom rozpoznania wniosków przez jedno z państw członkowskich,
- uniknięcie odsyłania wnioskodawców z jednego państwa do drugiego w sytuacji, gdy żadne z państw nie uznaje się za właściwe do rozpoznania wniosku.

W preambule podkreślono ważność utrzymywania wysokiego poziomu współpracy i dialogu z Wysokim Komisarzem do Spraw Uchodźców, co służyć ma lepszemu rozwiązaniu zasygnalizowanych problemów. Zauważono również konieczność ścisłej współpracy państw członkowskich w tym w zakresie przekazywania informacji w procesie stosowania postanowień Konwencji.

Postanowienia artykułu 1. Konwencji zawierają słownik podstawowych pojęć. Konwencja określa w tym miejscu, jakie jest znaczenie słów: „cudzoziemiec”, „wniosek o azyl”, „osoba

---

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, t. XI, cz. 2, Warszawa 2009, s. XI.2–2, cyt. za: <sup>207</sup> J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, op.cit.

<sup>208</sup> Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r., (Dz.U. 2005 nr 24 poz. 194).

ubiegająca się o azyl”, „rozpatrzenie wniosku o azyl”, „zezwolenie na pobyt”, „wizja wjazdowa”, „wiza tranzytowa”. Artykuł 2. stanowi odwołanie do postanowień Konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego, jako podstawy udzielania ochrony międzynarodowej. Jest to potwierdzenie zobowiązań państw członkowskich w tym zakresie, a jednocześnie zobowiązanie do współpracy ze służbami Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców.

Swego rodzaju wstęp do procedury ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azyłowego zawarty został w artykule 3, który wskazuje na obowiązki i prawa państw członkowskich. W świetle jego treści, jeżeli na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich lub też na granicy cudzoziemiec złoży wniosek o azyl, obowiązkiem państw członkowskich jest rozpoznanie takiego wniosku w każdej indywidualnej sytuacji (ust. 1). Wniosek taki państwo członkowskie rozpoznaje zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz obowiązującymi umowami międzynarodowymi (ust. 3). Jednym z uprawnień każdego z państw członkowskich jest skorzystanie z tzw. „klauzuli suwerenności”<sup>209</sup>. Oznacza ona możliwość przejęcia odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku azyłowego w każdej sytuacji – także wówczas, gdy nie byłoby ono za to odpowiedzialne na gruncie przepisów Konwencji dublińskiej. Warunkiem pozostaje tutaj udzielenie zgody przez wnioskodawcę na zastosowanie takiego rozwiązania. O swojej decyzji państwo takie informuje to państwo, które byłoby odpowiedzialne w myśl przepisów Konwencji, co skutkuje zwolnieniem go z wynikających z Konwencji zobowiązań (ust. 4). Dodatkowo każde państwo członkowskie dysponuje prawem do odesłania wnioskodawcy na teren państwa trzeciego, o ile jest to zgodne z postanowieniami Konwencji genewskiej zmienionej protokołem nowojorskim (ust. 5). Momentem, który rozpoczyna procedurę rozpoznawania wniosku azyłowego jest chwila pierwszego złożenia wniosku o azyl w państwie członkowskim (ust. 6). W artykule 3. uregulowano również tryb postępowania w sytuacji, gdy w czasie trwania procedury wyznaczania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl złożonego w innym państwie członkowskim, cudzoziemiec wniosek ten wycofuje. W takiej sytuacji procedura określania odpowiedzialnego państwa musi zostać zakończona, zatem państwo, w którym wniosek o azyl został złożony ma obowiązek przyjęcia cudzoziemca z powrotem. Obowiązek ten ustaje, jeżeli cudzoziemiec opuścił terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy, jak również wówczas, gdy uzyskał on w którymś z państw członkowskich zezwolenie na pobyt na dłużej niż trzy miesiące (ust. 7).

Szczegółowe warunki dokonania ponownego przejęcia określa artykuł 13 ust. 1. Konwencji. Zgodnie z jego treścią, osoba, która ubiega się o azyl zostaje przyjęta ponownie przy zachowaniu następujących warunków:

---

<sup>209</sup> Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States" (SEC(2000)522 final of 21 March 2000), <http://www.statewatch.org/sem doc/assets/files/commission/SEC-2000-522.pdf>, dostęp: 14.02.2019 r.

- państwo, do którego skierowano żądanie ponownego przyjęcia musi uzyskać od państwa przekazującego wskazania, które pozwolą na upewnienie się co do występowania okoliczności uzasadniających ponowne przyjęcie (przy czym warto w tym miejscu pokreślić, że ma to znaczenie o tyle istotne, że w razie ponownego przyjęcia, państwo ponownie przyjmujące przejmuje wszystkie obowiązki państwa uznanego za odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego – zob. uwagi do art. 10 ust. 2),
- państwo wezwane do ponownego przyjęcia ma obowiązek udzielenia odpowiedzi na wystosowane żądanie w terminie ośmiu dni od daty zwrócenia się do niego w tej sprawie. W przypadku zaś uznania swej odpowiedzialności, państwo ponownie przyjmujące niezwłocznie dokonuje przyjęcia wnioskodawcy z powrotem, przy czym nie może to nastąpić później niż jeden miesiąc po udzieleniu zgody.

Kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl znalazły się w artkułach od 4. do 8. Konwencji<sup>210</sup>. Istotnym jest, że zgodnie z porządkiem wyznaczonym treścią art. 3 ust. 2 kryteria te stosuje się w takiej kolejności, jaka wynika następujących po sobie przepisów.

Przy określaniu państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego znaczenie pierwszorzędne ma na gruncie Konwencji kryterium rodziny. W sytuacji, gdy członek rodziny wnioskodawcy posiada w którymkolwiek państwie członkowskim uznany status uchodźcy w myśl postanowień Konwencji genewskiej, zmienionej protokołem nowojorskim i w państwie tym legalnie przebywa, odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest to właśnie państwo. Przepis zawiera zastrzeżenie, że takie rozwiązanie musi być zgodnie z wolą zainteresowanych osób. Wśród członków osoby ubiegającej się o azyl Konwencja enumeratywnie wymienia: współmałżonka wnioskodawcy, jego niepełnoletnie dziecko poniżej osiemnastego roku życia (o ile nie pozostaje w związku małżeńskim), a w sytuacji, gdy wnioskodawca jest osobą niepełnoletnią poniżej 18 roku życia i nie pozostaje w związku małżeńskim, także jego ojca lub matkę (art. 4).

W następnej kolejności, tj. w razie braku możliwości ustalenia państwa w oparciu o powyższe kryteria, o odpowiedzialności danego państwa decyduje kwestia posiadania dokumentu pobytu (art. 5). W tym zakresie konwencja przewiduje następujące sytuacje:

- wnioskodawca posiada ważne zezwolenie na pobyt, wydane przez jedno z państw członkowskich - odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku ciąży na tym właśnie państwie (ust. 1),

---

<sup>210</sup> R. Marx, *Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications*, w: *European Journal of Migration and Law*, 3/1, 2001, s. 13.



- wnioskodawca posiada ważną wizę, wydaną przez jedno z państw członkowskich – odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku azylowego jest państwo, które wydało wizę, jednak z zastrzeżeniem poniższych przypadków:
  - wiza wydana została w jednym państwie członkowskim, jednak z upoważnienia innego państwa członkowskiego – odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku azylowego jest państwo, które wydało upoważnienie, przy czym za upoważnienie takie nie uznaje się na gruncie Konwencji zgody udzielonej w wyniku konsultacji prowadzonych między państwami między innymi z powodów bezpieczeństwa.
  - wnioskodawca posiada wizę tranzytową, jednak wniosek o azyl składa w innym państwie członkowskim, które nie obciąża go wymogami wizowymi – odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest państwo, w którym złożony został wniosek,
  - wnioskodawca posiada wizę tranzytową, a wniosek składa w państwie, które wydało mu wizę i uzyskało pisemne potwierdzenie od władz dyplomatycznych i konsularnych państwa członkowskiego będącego państwem przeznaczenia o uzyskaniu przez cudzoziemca prawa wjazdu do tego państwa w warunkach odstąpienia od wymogów wizowych – za rozpoznanie wniosku o azyl odpowiada państwo, w którym osoba ubiegająca się o azyl posiada powyższe prawo wjazdu (ust. 2).

W Konwencji przewidziano także wystąpienie takiej sytuacji, w której wnioskodawca posiada więcej niż jedno ważne zezwolenie na pobyt lub też wizę wydaną przez różne państwa członkowskie. Wówczas odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku ukształtowana została w następującej kolejności:

- po pierwsze, odpowiedzialność ciąży na państwie, które wydało dokument zezwalający na pobyt na najdłuższy okres, przy czym, jeśli okresy są takie same, odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku obejmuje to państwo, które wydało dokument na najpóźniejszą datą utraty ważności,
- po drugie, w przypadku posiadania przez wnioskodawcę dwóch lub więcej wiz tego samego typu, odpowiedzialność obejmuje państwo, które wydało wizę z najpóźniejszą datą utraty ważności,
- po trzecie zaś, jeśli posiadane przez osobę ubiegającą się o azyl wize są różnego rodzaju, odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku jest to państwo, które wydało wizę o najdłuższym okresie ważności, zaś w razie, gdy okresy te są takie same, odpowiedzialność obejmuje państwo, które wydało wizę z najpóźniejszą datą utraty ważności, przy czym tak ukształtowane kryterium dezaktualizuje się w wypadku posiadania wizey tranzytowej wydanej po przedstawieniu wizey wjazdowej do danego państwa członkowskiego – w takim przypadku odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest państwo, które wydało wizę wjazdową (ust. 3).

Postanowieniami Konwencji objęty został również ten specyficzny przypadek, w którym osoba ubiegająca się o azyl znalazła się na terytorium któregoś z państw członkowskich legalnie, na

podstawie zezwolenia na pobyt lub wizy, jednak w momencie składania wniosku o azyl, dokumenty te straciły ważność. Na wypadek takiej sytuacji przewidziano dwa rozwiązania:

- jeśli zezwolenie na pobyt utraciło ważność nie wcześniej niż dwa lata wstecz (zaś wiza nie wcześniej niż sześć miesięcy wstecz), wyżej omówione kryteria stosuje się do wnioskodawcy w okresie, w którym pozostaje on na terytorium państwa członkowskiego,
- jeżeli zaś zezwolenie na pobyt lub wiza utraciły ważność odpowiednio ponad dwa lata lub ponad sześć miesięcy wcześniej, zaś osoba ubiegająca się o azyl nie opuściła terytorium państwa członkowskiego, odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku o azyl jest państwo, na terenie którego cudzoziemiec ten przybywa (ust. 4).

W następnej kolejności Konwencja normuje zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku azylowego złożonego przez cudzoziemca, w przypadku którego zostało udowodnione, że dostał się na teren któregośkolwiek z państw członkowskich nielegalnie, drogą lądową, morską lub powietrzną (art. 6). Wówczas odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku azylowego spoczywa na państwie, którego granica została nielegalnie przekroczona. Kryterium w takim kształcie nie znajdzie jednak zastosowania, jeśli zostanie udowodnione, że wnioskodawca, który obecnie nielegalnie dostał się na teren Wspólnot, wcześniej zamieszkiwał w którymś z państw członkowskich przez okres co najmniej sześciu miesięcy przed złożeniem wniosku. Wówczas odpowiedzialność za rozpoznanie złożonego wniosku przejmuje państwo członkowskie, na terenie którego cudzoziemiec zamieszkiwał.

R. Marx<sup>211</sup> stwierdził, że procedury określania państwa odpowiedzialnego w przypadku nielegalnych wnioskodawców trwają zbyt długo, co jest sprzeczne z uzgodnionym celem w postaci przyspieszenia procedur i podejmowania decyzji w możliwie najwcześniejszym terminie.

W razie braku możliwości zastosowania dotychczas omówionych kryteriów, uznano, że państwem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku azylowego będzie to państwo, które odpowiada za kontrolowanie wjazdu cudzoziemców na teren państw członkowskich. Wyjątkiem jest tutaj sytuacja, w której po tym, jak cudzoziemiec legalnie wjechał na terytorium państwa członkowskiego, w którym zwolniony jest z obowiązku posiadania wizy, złożył wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, w którym również obowiązek wizowy na nim nie ciąży. W takim przypadku odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku spoczywa na drugim państwie, tj. tym, w którym złożony został wniosek (art. 7 ust. 1).

Następnie uregulowaniu poddano kwestię tranzytu. Uszczegółowiono bowiem, że w sytuacji, gdy państwo członkowskie zezwala na bezwizowy tranzyt przez swoją strefę tranzytową na lotniskach, nie jest ono uznawane za państwo sprawujące kontrolę wjazdu cudzoziemca, o ile jest on

---

<sup>211</sup> R. Marx, *Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications*, op. cit., s. 18.

podróżnym, który nie opuścił strefy tranzytowej (ust. 2). Jeśli zaś wniosek o azyl został złożony na lotnisku w państwie członkowskim w czasie tranzytu, wówczas państwo to odpowiada za rozpoznanie wniosku złożonego w takich warunkach (ust. 3).

Ostatnia zasada przewidziana została na wypadek sytuacji, w której żadne z powyższych kryteriów nie może znaleźć zastosowania. W razie wystąpienia takich okoliczności, które nie podlegają dopasowaniu do żadnego założenia Konwencji, państwem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku azylowego jest to państwo, w którym cudzoziemiec złożył pierwszy wniosek (art. 8).

Niezależnie jednak od omówionych powyżej kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, artykuł 9. przewiduje tzw. „klauzulę humanitarną”<sup>212</sup>. Oznacza to możliwość innego określenia państwa odpowiedzialnego<sup>213</sup>. Może to nastąpić w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie nie byłoby odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku według żadnego z kryteriów wynikających z artykułów 4-8, jednak ze względów humanitarnych, w szczególności tych, które uzasadniają sprawy rodzinne lub kulturowe, powinno wniosek o azyl rozpoznać i takie jest żądanie innego państwa członkowskiego. Zgodę na takie rozwiązanie wyrazić musi osoba ubiegająca się o azyl. Ostatecznym warunkiem przeniesienia odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku jest zgoda państwa, do którego skierowano żądanie w tym przedmiocie.

Następnie wśród postanowień konwencji znalazły się obowiązki, jakie ciążyą na państwie uznanym za odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku o azyl (art. 10). Zalicza się do nich (ust. 1):

- przejęcie odpowiedzialności, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z artykułu 11. (zob. uwagi do art. 11) w razie stwierdzenia, że dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku złożonego w innym państwie,
- doprowadzenie do zakończenia procedury rozpoznania wniosku,
- ponowne zezwolenie na wjazd lub ponowne przejęcie na zasadach artykułu 13. osoby ubiegającej się o azyl, która przebywa na terenie innego państwa członkowskiego wbrew przepisom,
- ponownie przyjęcie w myśl artykułu 13.:
  - osoby ubiegającej się o azyl, jeśli wycofała ona wniosek w trakcie jego rozpatrywania i złożyła kolejny wniosek w innym państwie,
  - cudzoziemca, którego wniosek został odrzucony i przebywa on nielegalnie w innym państwie członkowskim.

---

<sup>212</sup> Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States" (SEC(2000)522 final of 21 March 2000), op.cit.

<sup>213</sup> A. Hurwitz, The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment, w: International Journal of Refugee Law, 11, 1999, s. 653.

Jeżeli państwo członkowskie inne niż ustalone jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego wydało osobie ubiegającej się o azyl zezwolenie na pobyt, a ważność zezwolenia przekracza trzy miesiące, wówczas państwo to przejmuje wszystkie omówione powyżej obowiązki (ust. 2).

Z kolei w sytuacji, gdy cudzoziemiec, który złożył wniosek o udzielenie azylu, opuścił terytorium państw członkowskich na czas co najmniej trzech miesięcy, dezaktualizują się obowiązki państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, za wyjątkiem obowiązku ponownego przyjęcia cudzoziemca, którego wniosek został odrzucony i który po upływie trzymiesięcznej absencji, ponownie przebywa – już nielegalnie – na terytorium państw członkowskich (ust. 3).

Obowiązek ponownego przyjęcia osoby ubiegającej się o azyl, jeśli wycofała ona wniosek w trakcie jego rozpatrywania i złożyła kolejny wniosek w innym państwie i cudzoziemca, którego wniosek został odrzucony i przebywa on nielegalnie w innym państwie członkowskim przestaje mieć zastosowanie, jeżeli po wycofaniu lub negatywnym rozpoznaniu wniosku państwo członkowskie odpowiedzialne za to rozpoznanie podejmuje kroki zmierzające do powrotu cudzoziemca do państwa jego pochodzenia lub też do innego państwa, w którym osoba ta może legalnie przebywać (ust. 4).

Następnie Konwencja reguluje procedurę dokonania przejęcia, w razie uznania, że inne państwo członkowskie niż to, którym złożono wniosek odpowiedzialne jest za jego rozpoznanie (art. 11)<sup>214</sup>. Wówczas państwo, w którym złożono wniosek zyskuje możliwość przekazania wniosku do rozpoznania temu innemu państwu. Nie jest to zatem obowiązek, co pozostaje w zgodzie z postanowieniem art. 3 ust. 4. Przejęcie następuje wskutek wezwania. Wezwanie takie jest kierowane przez państwo członkowskie, w którym złożono wniosek do państwa uznanego za odpowiedzialne. Dzieje się to w najszybszym możliwym terminie, w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku. Po upływie sześciomiesięcznego okresu, dokonanie przejęcia nie będzie skuteczne i w takim przypadku wniosek musi być rozpoznany przez państwo, w którym został złożony (ust. 1).

Wymogiem skierowanym do treści wezwania jest, by zawierało ono opis okoliczności, wskazania, które powolną państwu, do którego wezwanie jest kierowane na upewnienie się co do faktycznego ponoszenia odpowiedzialności w myśl postanowień Konwencji (ust. 2). Okoliczności ustala się na moment pierwszego złożenia wniosku o udzielenie azylu w państwie członkowskim (ust. 3). Państwo, do którego skierowano wezwanie ma obowiązek udzielenia na nie odpowiedzi w terminie trzech miesięcy od otrzymania wezwania. Uchybienie temu obowiązkowi oznacza przejęcie odpowiedzialności (ust.4).

---

<sup>214</sup> Op. cit, s. 667-670.

Od momentu przyjęcia żądania przejęcia obowiązków państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego bieg rozpoczyna miesięczny termin na przekazanie osoby ubiegającej się o azyl z państwa, w którym złożony został wniosek do państwa uznanego za odpowiedzialne. Termin miesięczny może również biec od momentu zakończenia postępowania o jakimkolwiek charakterze, które wszczęte zostało przez cudzoziemca, który kwestionuje decyzję o przekazaniu, o ile postępowanie to zawiesza procedurę rozpoznania wniosku o azyl (ust. 5).

Przewidziano w Konwencji również możliwość, w której cudzoziemiec przebywając na terytorium danego państwa członkowskiego, kieruje wniosek o udzielenie azylu do odpowiednich władz innego państwa członkowskiego. W razie nastąpienia takiej sytuacji, obowiązkiem ustalenia, które państwo jest odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku, obciążone jest to państwo, w którym wnioskodawca faktycznie przebywa. Wiedzę o złożeniu wniosku, państwo to otrzymuje od państwa, któremu doręczono wniosek. Informacja w tym zakresie przekazywana jest niezwłocznie (art. 12).

Istotną część Konwencji stanowią zawarte w artykułach 14 i 15 postanowienia dotyczące realizowania współpracy między państwami członkowskimi w zakresie wymiany informacji.

Konwencja nakłada na państwa członkowskie obowiązek wymiany danych w zakresie przepisów prawnych, praktycznych działań podejmowanych w dziedzinie polityki azylowej oraz danych statystycznych odnoszących się do liczby przybywających osób ubiegających się o azyl, prezentowanej w zestawieniach obejmujących okresy miesięczne. Państwa zostały zobligowane do przekazywania kwartalnych danych statystycznych do Sekretariatu generalnego Rady Wspólnot Europejskich, którego zadaniem ustanowiono z kolei monitorowanie przekazywania tych danych pozostałym państwom członkowskim, Komisji Wspólnot Europejskich i Wysokiem Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

Dodatkowo Konwencja przyznaje państwom członkowskim możliwość wymiany ogólnych informacji dotyczących nowych tendencji w sprawie wniosków azylowych oraz dotyczących sytuacji państw pochodzenia wnioskodawców lub państw trzecich, z których oni przybyli. Gdy taka jest wola państwa członkowskiego, dane te obejmowane są tajemnicą.

Na żądanie danego państwa członkowskiego inne państwo członkowskie ma obowiązek udostępnić dane indywidualnie dotyczące konkretnej osoby ubiegającej się o azyl, o ile uzyskanie takich danych niezbędne jest do ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku, rozpatrzenia wniosku czy wykonywania innych zobowiązań, które wynikają z postanowień Konwencji.

Jak słusznie w tym kontekście wskazuje A. Hurwitz<sup>215</sup>, Jednym z głównych wyzwań systemu dublińskiego jest bowiem identyfikacja osoby ubiegające się o azyl.

---

<sup>215</sup> Op. cit., s. 672.

Skonkretyzowane dane obejmują dane osobowe tak wnioskodawcy, jak i w razie potrzeby członków jego rodziny, dane identyfikujące dokument tożsamości i podróży, w razie potrzeby dodatkowe dane niezbędne do ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o azyl, a nadto miejsce jej zamieszkania i przebieg przebytych tras podróży, zezwolenie na pobyt lub wizę, miejsce złożenia wniosku oraz ewentualne dane o wniosku złożonym wcześniej, tj. data złożenia wcześniejszego wniosku w zestawieniu z datą złożenia wniosku obecnego, etap rozpoznania wniosku poprzedniego i decyzję w jego sprawie, o ile takowa została podjęta.

Fakultatywnie państwo członkowskie ma możliwość wezwania innego państwa członkowskiego do wyjaśnienia, jaka jest podstawa ubiegania się o azyl w wypadku konkretnego wnioskodawcy oraz gdy jest to konieczne, jaka jest podstawa dotychczas wydanych w sprawie tej osoby decyzji. Wezwane państwo członkowskie podejmuje decyzję w zakresie udzielenia odpowiedzi lub jej odmowy. Dla przekazania tych danych konieczne jest uzyskanie zgody samej osoby ubiegającej się o azyl. Co więcej, wnioskodawca ma prawo żądania przekazania mu wszystkich podlegających wymianie danych w czasie, w którym dane te są dostępne.

Dysponentami wszystkich omówionych powyżej informacji są organy państw członkowskich i sądom, które w zakresie swoich kompetencji zajmują się określaniem państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku, samym jego rozpoznanie czy wykonywaniem innych postanowień Konwencji. Informacje podlegają każdorazowo rejestracji i są przechowywane tylko w takim czasie jaki niezbędny jest dla zakończenia procedury rozpatrywania wniosku azylowego. W razie ustalenia, że przekazane informacje są nieprecyzyjne bądź nieaktualne, wydające je państwo członkowskie ma obowiązek dokonania odpowiedniej aktualizacji tych danych.

Postanowienia konwencji nałożyły również na państwa członkowskie konieczność stosowania Konwencji strasburskiej z dnia 28 stycznia 1981 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, w razie gdy dane państwo członkowskie dokonuje komputeryzacji gromadzonych informacji.

Oceniając kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego oraz procedurę, A. Hurwitz<sup>216</sup> uznała, że kryteria są zbyt sformalizowane, co w praktyce powoduje istotne trudności, szczególnie w obszarze względów rodzinnych i humanitarnych, zaś procedura dublińska nie jest ani sprawiedliwa, ani skuteczna, a wobec tego istnieje pilna potrzeba ponownej oceny ustaleń dotyczących podziału odpowiedzialności w Unii Europejskiej.

Na mocy postanowień Konwencji powołano Komitet, w skład którego wchodzi po jednym przedstawicielu rządu każdego z państw członkowskich, zaś przewodniczy mu państwo członkowskie, które w danym czasie przewodniczy Radzie Wspólnot Europejskich. Komisji

---

<sup>216</sup> Op. cit., s. 677.

Wspólnot Europejskich przyznano z kolei prawo do uczestniczenia w pracach Komitetu. Wśród powierzonych komitetowi zadań Konwencja wymienia:

- badanie ogólnych zagadnień związanych z interpretowaniem i stosowaniem konwencji – na wniosek państwa członkowskiego w tym zakresie,
- ustalanie środków związanych z realizacją przejęć, ponownych przyjęć,
- reagowanie na zgłoszone przez państwo członkowskie trudności związane ze zmianą okoliczności, poprzez podejmowanie odpowiednich środków zaradczych (w myśl art. 17),
- w razie konieczności podejmowanie decyzji o ewentualnej rewizji Konwencji lub wprowadzeniu do niej zmian
- ustalenie regulaminu oraz w miarę potrzeby powoływanie grup roboczych, w pracach których może uczestniczyć Komisja Wspólnot Europejskich.

Decyzje Komitetu podejmowane są jednogłośnie, za wyjątkiem decydowania o czasowym zawieszeniu stosowania Konwencji w odniesieniu do państwa członkowskiego, w którym trudności z jej stosowaniem utrzymują się przed ponad sześć miesięcy – w takiej sytuacji decyzje podejmowane są większością dwóch trzecich głosów. Funkcjonowanie Komitetu i ewentualnie powołanych grup roboczych podlega finansowaniu ze środków Sekretariatu generalnego Rady Wspólnot Europejskich.

Zgodnie z treścią art. 22 ust. 3 Konwencji dublińskiej, która wymaga ratyfikacji przez poszczególne państwa do niej przystępujące, wchodzi w życie pierwszego dnia trzeciego miesiąca następującego po jej ratyfikowaniu, przyjęciu czy też zatwierdzeniu przez ostatnie państwo, które czynności tej dokona. Ostatecznie Konwencja weszła w życie w dniu 1 września 1997 roku<sup>217</sup>.

W okresie, w którym stosowano Konwencję dublińską Komisja Wspólnot Europejskich dokonywała oceny funkcjonowania systemu oraz proponowała zmiany treści aktu mające na celu poprawę efektywności oraz dostosowanie do zmieniającego się ustawodawstwa Wspólnot. Najważniejszymi tego rodzaju dokumentami są:

- Przegląd Konwencji dublińskiej: opracowanie prawodawstwa wspólnotowego w celu określenia, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich z dnia 21 marca 2001 r.<sup>218</sup> - dokument podsumowuje prace komitetu, a także zawiera uwagę na konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych wobec treści mającego wówczas wejść w życie Traktatu Amsterdamskiego<sup>219</sup>;

---

<sup>217</sup> J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, op.cit., s. 60.

<sup>218</sup> Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States" (SEC(2000)522 final of 21 March 2000), op.cit.

<sup>219</sup> Art. 63 zmienionego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określił program działań w dziedzinie azylu i ochrony; art. 63 ust. 1 lit. a) zobowiązał Radę do przyjęcia "kryteriów i mechanizmów określających, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z państw członkowskich".

dotatkowo stanowi ocenę ponad dwuletniego okresu stosowania Konwencji, zwracając uwagę na problemy, tj. brak postrzegania Konwencji w poszczególnych państwach członkowskich jak dokumentu bezwzględnie obowiązującego, co znajduje odzwierciedlenie w danych statystycznych, które określono jako niepełne, mimo obowiązku składania kwartalnych raportów przez każde z państw członkowskich<sup>220</sup>; zasygnalizowano przy tym, że Konwencja dublińska nie przewiduje żadnych kryteriów służących monitorowaniu i ocenie, co oznacza potrzebę ponownego przyjrzenia się pierwotnym zasadom rozważenie celów Konwencji. Zauważono przy tym, że preambuła do Konwencji określa cel dokumentu w dość wąskich kategoriach, związanych wyłącznie z zapewnieniem pewnych gwarancji osobom ubiegającym się o azyl; okazało się natomiast koniecznym uwzględnienie innych jeszcze celów, wśród których Komisja zaproponowała m. in. przyspieszenie procedury rozpoznania wniosku dla skrócenia okresu pozostawania wnioskodawców w niepewności, wprowadzenie procedury łączenia rodzin, zapobiegania wykorzystywaniu postanowień Konwencji do utrudniania procesów azylowych, zwiększenie skuteczności kontroli na granicach zewnętrznych, równomierne rozmieszczanie wnioskodawców na terenie wszystkich państw członkowskich; za dużą wadę postanowień Konwencji uznano fakt, że procedowanie na ich podstawie ocenia się jako zbyt wolne i niepełne – zgodnie zdanymi statystycznymi jedynie 2% osób ubiegających się o azyl zostaje przeniesionych do innego państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami Konwencji<sup>221</sup>.

- Ocena Konwencji dublińskiej z dnia 13 czerwca 2001 r.<sup>222</sup> – dokument w zasadzie potwierdza wnioski przedstawione w przedstawionym kilka miesięcy wcześniej Przeglądzie; opiera się natomiast na danych uzyskanych od poszczególnych państw członkowskich w odpowiedzi na szczegółowy kwestionariusz, wraz z dyskusjami z ekspertami z departamentów odpowiedzialnych za bieżące wdrażanie Konwencji w państwach członkowskich; ujawniono w ten sposób praktyczne i prawne trudności napotkane przy wdrażaniu Konwencji i opracowano precyzyjne statystyki.

Jak ocenił G. Noll<sup>223</sup>, wdrożenie Konwencji dublińskiej odbyło się z pominięciem oczywistego, zdaniem Autora, rozdźwięku w poziomie ochrony oferowanej cudzoziemcom w poszczególnych

---

<sup>220</sup> Podkreślono przy tym, że Komitet podjął próbę rozwiązania problemu wydając w czerwcu 1998 roku dokument „Konwencja dublińska: plan działania”.

<sup>221</sup> Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States, (SEC(2000)522 final of 21 March 2000), op.cit.

<sup>222</sup> Evaluation of the Dublin Convention, (SEC (2001) 756 final of 13 June 2001), <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/SEC-2001-756.pdf>, dostęp: 14.02.2019 r.

<sup>223</sup> G. Noll, Formalism v. Empiricism: Some Reflections on the Dublin Convention on the Occasion of Recent European Case Law, w: Nordic Journal of International Law, vol. 70, no. Issues 1-2, 2001, s. 162.



państwach członkowskich, zaś różnice te uznać należy za jeden z głównych problemów ze stosowaniem postanowień Konwencji.

## 2.6. Rozporządzenie Dublin II

Postanowienia Konwencji dublińskiej zostały zastąpione treścią Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego<sup>224</sup>, tj. z dniem 17 marca 2003 r. Rozporządzenie zostało skonstruowane w odpowiedzi na dostrzeżone w czasie stosowania Konwencji problemy. Stanowiło kolejny krok w budowaniu systemu dublińskiego.

W dniu 6 czerwca 2007 roku Komisja Europejska wydała Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego<sup>225</sup>. Komisja nie tylko dokonała oceny funkcjonowania systemu dublińskiego, na który w tamtym czasie składały się: rozporządzenie Rady 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 (Dublin II) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Eurodac), ale również zaproponowała zmiany systemu niezbędne do wprowadzenia na podstawie poczynionych wówczas obserwacji. Sprawozdanie zostało opracowane zgodnie z obowiązkiem nałożonym na Komisję treścią powyższych rozporządzeń. Okres odniesienia sprawozdania obejmuje czas od wejścia w życie rozporządzeń do końca 2005 roku.

Analiza przekazywanych przez państwa członkowskie danych statystycznych okazała się zadaniem bardzo trudnym, a to z uwagi na łatwo dostrzegalną przed Komisję niekompletność tych danych. Daleko idące rozbieżności dotyczą po pierwsze deklarowanej przez każde państwo członkowskie liczby wniosków i liczbę decyzji otrzymanych od innych państw (tzw. dane przychodzące) po drugie zaś deklarowanej przez każde państwo członkowskie liczby wniosków i liczby decyzji wysłanych innym państwom (tzw. dane wychodzące). Zbiory te powinny co do zasady równać się. Przyczyny braku równości Komisja doszukiwała się w braku jednolitego interpretowania

---

<sup>224</sup> 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1550225954694&uri=CELEX:32003R0343>, dostęp: 15.02.2019 r.

<sup>225</sup> Sprawozdanie Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego {SEK(2007) 742} (COM/2007/0299 wersja końcowa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0299&from=PL>, dostęp: 19.02.2019 r.

definicji potrzebnych do zarejestrowania wniosków, a także w niekompletności danych przedstawionych do stworzenia zestawień.

Według Komisji podstawowym problemem utrudniającym realizację postanowień systemu dublińskiego pozostawała w tym czasie kwestia braku dokonywania przeniesień osób, co do których zapadły decyzje o przejściach. Zgodnie bowiem z danymi przekazanymi przez poszczególne państwa członkowskie, w okresie odniesienia (wrzesień 2003 – grudzień 2005) przesłano ponad 55.310 wniosków o przeniesienie, co stanowi 11,5% wszystkich wniosków o udzielenie ochrony złożonych we wszystkich państwach członkowskich w tym okresie (589.499). Spośród tych 55.310 wniosków 72% (40.180) wniosków zostało pozytywnie rozpoznanych przez państwa, do których były skierowane. Oznacza to, że w przypadku 40.180 wniosków państwa członkowskie wyraziły zgodę na przejście. Z kolei do skutecznego przeniesienia osoby objętej przejściem doszło jedynie w 16.842 przypadkach.

Słusznie więc wskazuje B. Mikołajczyk<sup>226</sup>, że w praktycznym wymiarze jedynie niewielki odsetek osób ubiegających się o ochronę międzynarodową stanowiły osoby skutecznie przeniesione do wyznaczonego w drodze mechanizmu dublińskiego państwa członkowskiego, natomiast w znacznej większości były to przejścia wtórne osób, które po przybyciu do kraju, który nie był ostatecznym celem ich podróży, próbowały przedostać się do innego państwa członkowskiego UE. Zgodnie z wyliczeniami średni pobyt w oczekiwaniu na zakończenie procedury dublińskiej wynosił w tym czasie w Unii Europejskiej 11 miesięcy<sup>227</sup>.

Komisja stwierdziła, że funkcjonowanie systemu dublińskiego w ówczesnym kształcie należało ocenić jako prawidłowe, albowiem pozwala na określenie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego w każdym konkretnym przypadku. Nie mniej konieczne jest wdrożenie pewnych zmian wobec zaobserwowania szeregu nieprawidłowości:

- dostęp do procedur – w przeważającej części państwa członkowskie, które uznane zostały za odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego, wnioski ten rozpatrują, a zatem oceniają, czy danemu wnioskodawcy przysługuje prawo uzyskania statusu uchodźcy; niemniej, stwierdzono przypadek braku rozpatrywania wniosków w razie powtórnego przyjęcia wnioskodawcy od innego państwa członkowskiego,
- dostosowanie do dorobku prawnego Unii Europejskiej w dziedzinie azylu – system dubliński nie znajduje zastosowania w przypadku udzielania ochrony uzupełniającej, co było spowodowane brakiem istnienia takiej formy ochrony w momencie wydawania rozporządzenia; w okresie

---

<sup>226</sup> B. Mikołajczyk, Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV, Europejski Przegląd Sądowy, nr 3/2018, s. 5.

<sup>227</sup> Za B. Mikołajczyk: F. Maiani, The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?, w: Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law, red. V. Chetail, Ph. De Bruycker, F. Maiani, Brill 2016, s. 110.

odniesienia dochodziło do sytuacji braku możliwości przejęcia wnioskodawcy z uwagi na względy rodzinne, tj. łączenia wnioskodawcy z członkami jego rodziny, którzy objęci byli ochroną uzupełniająca w innym państwie członkowskim, niż to w którym taki wnioskodawca złożył swój wniosek,

- jednolite stosowanie systemu dublińskiego w poszczególnych państwach członkowskich – brak jednolitości był odnotowywany w szczególności w przypadku stosowania przejętych z Konwencji dublińskiej do rozporządzenia Dublin II klauzul dyskrecjonalnych, tj. klauzuli suwerenności i klauzuli humanitarnej; rozbieżności interpretacyjne wynikały z braku ostrości przepisów dopuszczających stosowanie klauzul; klauzula suwerenności nie wymagała zgody wnioskodawcy dla swego zastosowania, co okazywało się czasem niekorzystne dla wnioskodawcy, który przykładowo w takiej sytuacji nie mógł połączyć się z rodziną, choć z postanowień rozporządzenia wynikałaby taka możliwość; klauzula humanitarna z kolei nie została opatrzona dokładnymi warunkami stosowania, co nastęrczało trudności głównie wówczas, gdy o jej zastosowanie wnosiła osoba ubiegająca się o azyl, brak również było informacji odnośnie obowiązywania terminów w przypadku wniosków przesyłanych z jednego państwa członkowskiego do drugiego; ponadto trudności, a w efekcie rozbieżności interpretacyjne państwa członkowskie napotykały w przypadku przepisów o wygaśnięciu odpowiedzialności państwa członkowskiego oraz w sytuacjach, w których wnioskodawcami były osoby małoletnie bez opieki,
- dowody – Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 (rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia Dublin II)<sup>228</sup> zawierało w załączniku II wykaz dowodów, na podstawie których dochodzi do przejęcia osób ubiegających się o azyl, nie mniej jednak zaobserwowano trudności w gromadzeniu tych dowodów; problem wydawał się szczególnie nabrzmiały w wypadku stosowania procedury łączenia rodzin oraz w wypadku wnioskodawców, którzy na teren Unii Europejskiej dostali się w sposób nielegalny; przyczyny tego niepożądanego zjawiska upatrywano jednak nie w jakości przepisów, a w braku ich stosowania w toku procedur dublińskich,
- terminy – państwa członkowskie uznały, że znacznym utrudnieniem w stosowaniu procedury dublińskiej jest brak wskazania terminów przy realizowania procedury przejęcia wnioskodawcy, dodatkowo za zbyt długi uznano sześciotygodniowy termin na udzielenie odpowiedzi w wypadku wniosku o złożenie informacji (wobec wagi i dostępności informacji, termin ten powinien zostać skrócony dla usprawnienia procedury),

---

<sup>228</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1560/oj>, dostęp: 19.02.2019 r.

- przeniesienia – jak wspomniano wcześniej, ten aspekt procedury dublińskiej budził największe zastrzeżenia Komisji, a to wobec rażącej różnicy między liczbą zgód na przejęcie, a faktycznymi przeniesieniami wnioskodawców;
- częstotliwość stosowania środków polegających na pozbawieniu wnioskodawców wolności – ten instrument wykorzystywany był chętnie przez państwa członkowskie w celu ograniczenia możliwości ucieczki przed przeniesieniami; niewątpliwie skuteczne realizowanie przeniesień stanowi istotny aspekt funkcjonowania systemu dublińskiego, nie mniej jednak Komisja nakazała, by do tego uprawnienia państwa pochodziły z należytą dozą ostrożności, a rozwiązanie polegające na zatrzymaniu wnioskodawcy traktowały jako ostateczność wobec wysokiego prawdopodobieństwa niezadziałania innych, nie izolacyjnych środków
- nieprawidłowości w stosowaniu – te na gruncie rozporządzenia Dublin II występowały głównie w obszarze dotrzymywania terminów wyznaczonych treścią rozporządzenia oraz brakiem stosowania sieci DubliNet<sup>229</sup> dla wymiany danych, co Komisja uznawała za niezbędne w kontekście przepisów o ochronie danych osobowych.

Komisja przeanalizowała ilość przeniesień do państw położonych przy granicach zewnętrznych Unii Europejskiej i pozostałych państw, oceniając, że wbrew pierwotnym oczekiwaniom ilość przemieszczeń państw położonych przy granicach zewnętrznych Unii Europejskiej i pozostałych państw jest porównywalna, choć zakładano, że większa ilość przeniesień będzie następowała do państw położonych przy granicach zewnętrznych. Tymczasem łącznie do państw położonych na granicach zewnętrznych przeniosło się łącznie 3.055 osób, zaś do państw położonych wewnątrz Unii Europejskiej przeniesień takich odnotowano 5.161 w roku 2005. Nie odnotowano większego wpływu przeniesień na ilość osób ubiegających się o azyl w poszczególnych krajach – odsetek zmiany nie wynosił więcej niż 5 % - poza Polską, gdzie nastąpił wzrost o 20%, Słowacją, Łotwą, Litwą, Portugalią i Węgrami, gdzie odnotowano wzrost o 10% oraz Luksemburgiem i Islandią, gdzie zgodnie z badaniami Komisji nastąpił spadek o około 20%.

Konkludując sporządzone sprawozdanie, Komisja oceniła, że cele stworzenia systemu dublińskiego zostały do 2005 roku w znacznej mierze osiągnięte, przy czym konieczna jest dalsza praca nad treścią rozwiązań, co ma doprowadzić do wyeliminowania zasygnalizowanych nieprawidłowości. Co istotne, Komisja na etapie sporządzania sprawozdania nie była w stanie ocenić kosztów stosowania systemu dublińskiego, niemniej jednak podkreślono, że wobec wagi problemu,

---

<sup>229</sup> DubliNet to rodzaj oprogramowania stworzonego na potrzeby wymiany danych między państwami stosującymi rozporządzenie Dublin II, został wdrożony z dniem 1 września 2003 roku; postanowienia jego dotyczące, w tym zasady użytkowania, zostały objęte rozdziałem II rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia Dublin II program opiera się na użytkowaniu generycznych usług IDA określonych w art. 4 decyzji nr 1720/1999/WE, zapewniającym wysoki stopień bezpieczeństwa przesyłanych danych; każde państwo członkowskie otrzymało punkt dostępu do systemu DubliNet.

który dzięki systemowi ma być rozwiązany, kwestie związane z finansowaniem systemu dublińskiego mają znaczenie drugorzędne.

Tak opracowane przez Komisję stanowisko o charakterze technicznym, zostało przedstawione także w wydanej w dniu 6 czerwca 2007 roku Zielonej księdze w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego<sup>230</sup>. Księga zawiera polityczną ocenę m.in. dotychczasowej polityki azylowej Unii Europejskiej. W treści dokumentu znajduje się komentarz do ustaleń wynikających z treści przedstawionego powyżej sprawozdania. Oceniono, że istotnym zjawiskiem negatywnym jest kwestia nierównego obciążenia państw członkowskich ilością wniosków koniecznych do rozpoznania. Podkreślono jednak, że system dubliński zawiera opracowanie mechanizmu szybkiego ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku w oparciu o obiektywne i sprawiedliwe dla wnioskodawców kryteria, by zapobiec zjawisku wtórnego przemieszczania się osób między państwami członkowskimi i jako taki funkcjonuje odpowiednio. Nie było zaś celem ustanowienia systemu doprowadzenie do równego obciążenia państw pracą nad złożonymi wnioskami. Kwestie dotyczące obciążenia państw zinterpretowano jako skutek stosowania systemu dublińskiego. Zauważono na tym tle konieczność rozważenia możliwości wprowadzenia dodatkowych procedur, które doprowadziłyby do korygowania obciążeń.

Ważkość powyższych wniosków została podkreślona ponownie w opublikowanej 2 września 2008 roku Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie oceny systemu dublińskiego<sup>231</sup>.

Komisja Europejska, mając na względzie przedstawione powyżej uwagi, a także wywiązując się z zobowiązań nałożonych na nią treścią programu haskiego w tym zakresie (por. Rozdział 2.3), w dniu 3 grudnia 2008 r. przedstawiła wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca<sup>232</sup>. Wniosek stworzony został z uwzględnieniem konsultacji w przedmiocie kształtu polityki azylowej Unii Europejskiej przeprowadzonych z zainteresowanymi podmiotami. W tym świetle za cel wniosku przyjęto poprawę skuteczności systemu dublińskiego oraz zapewnienie podniesienia standardów ochrony

---

<sup>230</sup> Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (COM/2007/0301 wersja końcowa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1550486087287&uri=CELEX:52007DC0301>, dostęp: 19.02.2019 r.

<sup>231</sup> Zob. szerzej: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 września 2008 r. w sprawie oceny systemu dublińskiego, P6\_TA (2008)0385, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0385&language=PL&ring=A6-2008-0287>, dostęp: 20.02.2019 r.

<sup>232</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM/2008/0820 wersja końcowa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1550668055377&uri=CELEX:52008PC0820>, dostęp: 20.02.2019 r.

osobom podlegającym procedurze. Włączono w ramy proponowanego rozporządzenia także instrumenty pozwalające na reagowanie na szczególne obciążenia systemów azylowych poszczególnych państw członkowskich. Co do zasady nie zmieniony został również charakter dotychczas obowiązującego rozporządzenia, bowiem w dalszym ciągu głównym zadaniem regulacji jest ustanowienie wzajemnych obowiązków państw członkowskich, regulowanie obowiązków państw członkowskich wobec wnioskodawców. Zaproponowano również zwiększenie gwarancji dla wnioskodawców, poprzez udoskonalenie dotychczasowych uprawnień i wprowadzenie nowych. W efekcie projekt zawierał ostatecznie następujące, konkretne zmiany względem treści rozporządzenia Dublin II:

- zakres zastosowania rozporządzenia i spójność z dorobkiem prawnym w dziedzinie azylu – objęcie procedurą dublińska osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą, uzgodnienie terminologii i definicji uwzględnionych w rozporządzeniu z pozostałymi aktami dotyczącymi azylu,
- skuteczność systemu – ustanowienie terminów na składanie wniosków o wtórne przyjęcie, skrócenie terminu na udzielenie odpowiedzi w razie korzystania z klauzuli humanitarnej, jasne sformułowanie przepisów dotyczących wygaśnięcia odpowiedzialności, wyjaśnienie okoliczności i procedur stosowania klauzul dyskrecjonalnych, dodanie przepisów dotyczących błędnego przekazania i przepisu o wymianie danych przed dokonaniem przeniesienia, rozszerzenie mechanizmu rozstrzygania sporów, dotychczas ograniczonego do sporów związanych ze stosowaniem klauzuli humanitarnej, na całokształt stosowania rozporządzenia, ustanowienie obowiązku przeprowadzenia rozmowy indywidualnej,
- gwarancje prawne dla osób podlegających procedurze dublińskiej – szczegółowe określenie treści i formy informacji przekazywanych wnioskodawcom i ustalenie terminy ich przekazania (w tym także przyjęcie jednolitej dla wszystkich państw członkowskich ulotki informacyjnej), wprowadzenie prawa wnioskodawcy do zaskarżenia decyzji o przekazaniu, z możliwością wstrzymania wykonania decyzji przez właściwy organ, wyjaśnienie przepisów o prawie do pomocy prawnej, językowej oraz wyjaśnienie procedury powiadamiania, wprowadzenie przepisu zawierającego zasadę zakazu zatrzymywania osoby z tego tylko powodu, że ubiega się ona o ochronę międzynarodową, a także wskazanie szczegółowych przesłanek dokonania zatrzymania, wyjaśnienie przepisów dotyczących zasady dostępu do procedury azylowej
- jedność rodziny, klauzula suwerenności i klauzula humanitarna – poszerzenie prawa do ponownego łączenia rodzin o sytuacji, w których udzielona została ochrona uzupełniająca, ustanowienie obowiązku ponownego łączenia krewnych zależnych od wnioskodawcy (lub odwrotnie) i małoletnich bez opieki z krewnymi, którzy mają objąć nad nimi opiekę (osiągnięcie takiego efektu było możliwe dzięki przeniesieniu zasad postępowania w takich stanach

faktycznych z klauzuli humanitarnej do kryteriów ustalania odpowiedzialności), poszerzenie definicji „członków rodziny” zakresie definiowania pojęcia małoletniego, usunięcie możliwości odesłania z powrotem takiego wnioskodawcy, co do którego możliwe jest zastosowanie kryteriów obejmujących względy rodzinne w czasie złożenia ostatniego wniosku (o ile nie podjęto jeszcze w innym państwie członkowskim pierwszej decyzji co do meritum sprawy), rewizja i umieszczenie klauzul dyskrecjonalnych w tym samym rozdziale, wyjaśnienie procedur ich stosowania z zachowaniem zasady uzyskania zgody od zainteresowanego,

- małoletni bez opieki i inne szczególnie narażone grupy – ustanowienie dodatkowych gwarancji dla małoletnich bez opieki z uwzględnieniem kryteriów koniecznych do uwzględnienia przy wyborze rozwiązań najlepiej zabezpieczających interesy dziecka, zaznaczenie prawa małoletnich do posiadania reprezentacji prawnej, rozszerzenie zakresu ochrony małoletnich bez opieki o możliwość przekazania ich pod opiekę krewnych innych niż członkowie rodziny elementarnej,
- szczególne obciążenie lub nieodpowiedni poziom ochrony – wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysami azylowymi, jako procedury, która umożliwia wstrzymanie procesu przekazywania osób do państwa odpowiedzialnego w myśl regulacji dublińskich, przy czym wykorzystanie tej procedury możliwe jest także w razie uzasadnionej obawy, że państwo odpowiedzialne zgodnie z rozporządzeniem nie zapewni wnioskodawcy odpowiednich standardów ochrony.

W dniu 10 marca 2009 roku Parlament Europejski wydał rezolucję w sprawie przyszłości wspólnego europejskiego systemu azylowego<sup>233</sup>. Mając na uwadze ocenę systemu dublińskiego przeprowadzoną przez Komisję Europejską, Parlament dostrzegł, że państwa graniczne w roku 2005 zostały zmuszone stawiać czoła coraz do większym wyzwaniom związanym z mechanizmem dublińskim, co wynikało ze stosowania kryterium pierwszego wjazdu, którego stosowanie prowadziło do nieproporcjonalnego ciężaru zadań. Parlament przedstawił zalecenia, które miały w założeniu wspierać tworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Wśród tychże zaleceń kilka jest szczególnie istotnych w odniesieniu do systemu dublińskiego.

Wskazano, że konieczne jest sprecyzowanie zakresu stosowania dyrektywy w sprawie przyjmowania uchodźców, by obejmowała ona osoby przeniesione w wyniku przeprowadzenia procedury dublińskiej<sup>234</sup>. Parlament pozytywnie wypowiedział się o zmianach Rozporządzenia Dublin II w zakresie zawieszenia transferu w przypadku wysokiego obciążenia lub niedostatecznego poziomu ochrony, jednak podkreślił, że poprawione rozporządzenie powinno przyznawać

---

<sup>233</sup> Wspólny Europejski System Azylowy, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie przyszłości wspólnego europejskiego systemu azylowego (2008/2305(INI)), (2010/C 87 E/03), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:087E:0010:0016:PL:PDF>, dostęp: 31.05.2020 r.

<sup>234</sup> Ibidem.

wnioskodawcom prawo do zaskarżenia decyzji w sprawie przeniesienia, co obligowałoby sądy do badania z urzędu konieczności czasowego zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu<sup>235</sup>. Dodatkowo Parlament wyraził ubolewanie nad brakiem uwzględniania życzeń wnioskodawców w procedurze dublińskiej i wskazał, że pod uwagę w większym stopniu powinny być brane kryteria dotyczące względów rodzinnych, kulturowych i językowych z myślą o ułatwieniu integracji osób ubiegających się o azyl<sup>236</sup>.

Prace nad wnioskiem Komisji dotyczącym zmiany Rozporządzenia Dublin II prowadzone były aż do czerwca 2013 roku. W tym czasie projekt rozporządzenia poddawany był wielokrotnemu uzupełnieniu na podstawie stanowisk organów opiniodawczych.

Jak podaje wszak E. Dynia, podkreślając istotność problematyki polityki azylowej w Unii Europejskiej, z punktu widzenia państw członkowskich najistotniejsze znaczenie ma praktyczny wymiar wprowadzanych rozwiązań<sup>237</sup>.

Ostatecznie 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, weszło w życie w dniu 1 stycznia 2014 roku i wówczas rozporządzenie Dublin II utraciło moc. Rozporządzenie Dublin III stanowi obecnie podstawę systemu dublińskiego służącego do określania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, zaś szczegółowe rozważania dotyczące zaproponowanych w nim rozwiązań – także w kontekście efektywności systemu – stanowią materię dalszej części niniejszej rozprawy.

Należy wskazać, że poza państwami członkowskimi UE system dubliński stosowany jest na podstawie odrębnych umów międzynarodowych w Norwegii, Szwajcarii, Liechtensteinie i na Islandii<sup>238</sup>. Stosowane w opracowaniu pojęcie „państw członkowskich” odnosi się również do wskazanych państw spoza UE. Z kolei zgodnie z motywem 42 Rozporządzenia Dublin III w systemie dublińskim udziału nie bierze Dania.

---

<sup>235</sup> Ibidem.

<sup>236</sup> Ibidem.

<sup>237</sup> Zob. szerz. E. Dynia, Polska wobec procesów migracyjnych powstałych po 1989 roku – cudzoziemcy w Polsce, w: j. Kitowski (red.), Społeczne koszty migracji transgranicznych, Rzeszów 1997, s. 61-62.

<sup>238</sup> Unia Europejska związana jest umowami o stowarzyszeniu tych państw z dorobkiem dublińskim na podstawie: umowy w sprawie stowarzyszenia Islandii i Norwegii zawartej w dniu 18 maja 1999 r.; umowy w sprawie stowarzyszenia Szwajcarii zawartej w dniu 28 lutego 2008 r.; protokołu dotyczącego stowarzyszenia Liechtensteinu zawartego w dniu 7 marca 2011 r.



## 2.7. Wnioski

Od połowy lat 50. na terenie Europy Zachodniej intensyfikowano działania na rzecz swobody przemieszczania się. Pierwsze porozumienie w tym zakresie zawarły państwa skandynawskie w 1957 roku (Nordycka Unia Paszportowa) i był to wyraźny impuls do podjęcia podobnych działań przez pozostałe europejskie państwa.

W roku 1985 w Schengen Francja, Niemcy, Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.

W doktrynie podkreśla się, że choć do podjęcia działań w obrębie znoszenia kontroli granicznych zachęcały Wspólnoty Europejskie, to jednak Układ nie został zawarty pod auspicjami tej organizacji, a był porozumieniem zawartym przez rządy tylko pięciu państw i jako taki nie stanowił elementu prawa wspólnotowego. Taki sam jest charakter Konwencji wykonawczej do Układu, podpisanej w roku 1990. Konwencja wykonawcza zawiera szczegółowe wytyczne, dotyczące sposobu przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych państw-stron Układu przez obywateli tych państw oraz przez obywateli państw trzecich. Dorobek Schengen stał się elementem prawa unijnego na mocy Protokołu nr 2 do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku.

Uznaje się, że tworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego początek swój bierze od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Wskazuje się, że Traktat Amsterdamski nie postuluje wprost stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jednak ukazuje dążenia do wypracowania instrumentów wspólnej polityki azylowej, poprzez harmonizowanie krajowych systemów azylowych w drodze tworzenia wspólnych minimalnych standardów.

Następnie w literaturze podkreśla się, że konkluzje z Tampere po raz pierwszy odniosły się do idei utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jako systemu opartego na postanowieniach Konwencji genewskiej z pełnym poszanowaniem zasady *non-refoulement*, systemu wskazującego na jasne kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, sprawiedliwą i skuteczną procedurę azylową, wspólne minimalne standardy warunków przyjmowania cudzoziemców ubiegających się o azyl.

Przyjęty w listopadzie 2004 roku Program Haski zakładał z kolei umocnienie zasady wzajemnego zaufania i popierania wspólnych polityk przez państwa członkowskie. Program podkreślał znaczenie współpracy państw w zakresie polityki azylowej, imigracyjnej i polityki dotyczącej granic, wyznaczał kierunek dalszych prac nad tworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, odnosił się do zagadnień legalnej migracji i nielegalnego zatrudnienia, integracji obywateli państw trzecich, zewnętrznego wymiaru azylu i migracji oraz zarządzania przepływami migracyjnymi.

Rada Europejska, zauważając potrzebę zakończenia prac nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, przyjęła jesienią 2008 roku Europejski Pakt o Imigracji i Azylu.

Następnym etapem prac było utworzenie poprzedzonego komunikatem Komisji - Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania, Programu Sztokholmskiego z grudnia 2009 roku, który jasno określił środki do stworzenia w Unii Europejskiej wspólnego europejskiego systemu azylowego i był to ostatni tego rodzaju dokument w prawie unijnym.

Za najstarszy element wspólnego europejskiego systemu azylowego, a jednocześnie kamień węgielny tego systemu uznaje się system dubliński. Koncepcja jego utworzenia wyprzedzała samą ideę wspólnego europejskiego systemu azylowego, o jakim wspomniano w Tampere.

Początkowo podstawę systemu dublińskiego tworzyła Konwencja podpisana w Dublinie w dniu 15 czerwca 1990 roku i obowiązująca od 1 września 1997 roku. Oceniono jednak, że nie była ona uznawana za dokument bezwzględnie obowiązujący w poszczególnych państwach. Konwencja nie przewidywała żadnych mechanizmów oceny i monitorowania jej stosowania.

Postanowienia Konwencji dublińskiej zostały zastąpione treścią Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Rozporządzenie Dublin II). W literaturze wskazuje się, że w wymiarze praktycznym niewiele było osób, które skutecznie przeniesione zostały do państwa ustalonego jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego

Komisja sygnalizowała istnienie istotnych problemów wpływających na skuteczność systemu, w tym: przypadki braku dostępu do procedur, konieczność dostosowania systemu do dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu, brak jednolitego stosowania systemu dublińskiego w poszczególnych państwach członkowskich, szczególnie w zakresie stosowania klauzul dyskrecjonalnych, trudności w gromadzeniu dowodów, trudności ze skutecznym dokonywaniem przeniesień, nadmierna częstotliwośći zatrzymywania wnioskodawców, nieprawidłowości w stosowaniu Rozporządzenia Dublin II w zakresie zachowywania terminów.

Podkreślenia wymaga jednak, że system dubliński w ówczesnym kształcie nie miał za zadanie doprowadzić do równego obciążenia państw, a jedynie do szybkiego ustalenia państwa odpowiedzialnego, bez pochylania się nad kwestiami stopnia obciążenia ustalonego państwa. W konsekwencji dostrzeżono konieczność uzupełnienia systemu dublińskiego o procedury umożliwiające wyrównywanie obciążeń.

Nie ma wątpliwości co do tego, że procedura wynikająca tak z Konwencji dublińskiej jak i Rozporządzenia Dublin II miała charakter wiążący względem wszystkich państw członkowskich. Jednak z uwagi na brak mechanizmów kontroli obserwowane były istotne problemy z wdrażaniem

procedury w poszczególnych państwach. Zastrzeżenia badaczy budził też wówczas poziom rozbudowania i sformalizowania przepisów procedury, która ostatecznie w procesie rozpoznawania wniosków o azyl ma jedynie wstępny charakter.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że pierwotnie działania w obszarze polityki azylowej Unii Europejskiej podejmowane były w formie aktów niemających wiążącego charakteru (program haski, sztokholmski). W kolejnych etapach, jak wskazano powyżej, rozwiązania w ramach polityki azylowej wdrażane były także w formie aktów wiążących. Taka zmiana charakteru prawnego aktów ukazuje ewolucyjność kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej.

### 3. Zasady określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego

#### 3.1. Kryterium względów rodzinnych

Obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie przez system dubliński jest konieczność rozpatrzenia każdego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (art. 3 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III). Zgodnie z art. 2 lit. a, pod pojęciem „obywatela państwa trzeciego” rozumie się każdą osobę niedębiącą obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE i niebędącą obywatelem państwa uczestniczącego w stosowaniu rozporządzenia Dublin III na mocy porozumienia z Unią Europejską. Za wnioskodawcę z kolei uważa się obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zaś w sprawie tego wniosku nie zapadła jeszcze prawomocna decyzja. Jak więc zauważa J. Chlebny<sup>239</sup>, procedurze dublińskiej nie podlegają obywatele państw członkowskich UE, którzy chcą ubiegać się o ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim UE.

Wniosek o azyl może zostać złożony na terytorium któregoś z państw członkowskich, także na jego granicy lub strefie tranzytowej. O tym, które państwo członkowskie zobowiązane będzie do rozpoznania wniosku azylowego decydują kryteria wypracowane na gruncie systemu dublińskiego: zasada jedności rodziny, posiadanie dokumentu pobytu lub wizy, nielegalność wjazdu i pobytu. Kryteria stosuje się w systemie hierarchicznym – ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku według kryterium usytuowanego wyżej w hierarchii kryteriów kończy procedurę, a zatem nie bada się wystąpienia kolejnych kryteriów w przypadku danego wnioskodawcy<sup>240</sup>. Dodatkowo przewidziano możliwość stosowania klauzuli suwerenności i klauzuli humanitarnej w wyjątkowych przypadkach. Nadto rozporządzenie zawiera przepisy określające zasady ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl w przypadku braku możliwości zastosowania podstawowych kryteriów i braku możliwości przekazania wnioskodawcy do innego państwa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, w procesie ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl, w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę okoliczności odnoszące się do względów rodzinnych<sup>241</sup>. Jest to kryterium, które należy wziąć pod uwagę każdorazowo w przypadku każdej

---

<sup>239</sup> J. Chlebny, art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, w: J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2020, s. 147.

<sup>240</sup> M. M. Kosman, Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, op. cit., s. 282.

<sup>241</sup> H. Battjes i E. Brouwer, The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law, w: Review of European Administrative Law, vol. 8, nr 2, grudzień 2015, s. 184.

konkretnej osoby ubiegającej się o azyl. Szczególna jest przy tym pozycja osób małoletnich bez opieki<sup>242</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem I. Wróbel fakt, że wśród kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl na pierwszym miejscu znalazło się kryterium związane z małoletnim pozbawionym opieki, jest bez wątplenia odpowiedzią na występujące wcześniej problemy praktyczne, bowiem liczba małoletnich bez opieki wnioskujących o azyl w Unii Europejskiej jest znaczna<sup>243</sup> (zob. szerzej: Rozdział 4.3.3).

Jak wskazuje E. Karpowicz definicja „dziecka bez opieki” znajduje się w Zasadach dobrej praktyki opracowanych w programie „Dzieci bez opieki w Europie” (Separated Children in Europe Programme – SCEP), powstałemu w wyniku współpracy międzynarodowej organizacji International Save the Children Alliance i UNHCR podjętej w 1997 roku<sup>244</sup>. Zgodnie z tą definicją *„dzieci bez opieki to dzieci poniżej 18 roku życia, które przebywają poza krajem swojego pochodzenia i są oddzielone od obojga rodziców lub swoich poprzednich głównych opiekunów prawnych/zwyczajowych. Niektóre dzieci są całkowicie same, podczas gdy inne – również objęte programem SCEP – mogą mieszkać z członkami dalszej rodziny. Wszystkie te dzieci są dziećmi bez opieki uprawnionymi do ochrony międzynarodowej w ramach szerokiego spektrum międzynarodowych i krajowych aktów prawnych. Takie dzieci mogą szukać azylu ze względu na obawę przed prześladowaniami lub brak ochrony na skutek naruszania praw człowieka, konfliktu zbrojnego lub sytuacji w kraju rodzinnym. Mogą być ofiarami handlu ludźmi, wykorzystywanymi seksualnie lub w inny sposób; mogły przybyć do Europy, aby uciec przed złymi warunkami życia”*<sup>245</sup>.

Zgodnie z Rozporządzeniem Dublin III za małoletnich bez opieki uważa się wnioskodawców – cudzoziemców lub bezpaństwowców poniżej 18 roku życia, którzy przybywają na terytorium państw członkowskich bez opieki osoby dorosłej, odpowiedzialnej za niego w świetle prawa lub praktyki zainteresowanego państwa członkowskiego do czasu, gdy nie zostaną faktycznie objęci opieką takiej osoby dorosłej. Dotyczy to osób małoletnich, które zostały pozostawione bez opieki po wjeździe na terytorium państw członkowskich (art. 2 lit. i, j). W takiej sytuacji bada się przede wszystkim, czy wnioskodawca ma członka rodziny lub rodzeństwo w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, przy czym osoby te muszą w tym państwie przebywać legalnie (art. 8 ust. 1).

Za „członka rodziny” uznawane są osoby, które wchodziły w skład rodziny jeszcze w państwie pochodzenia, a przebywają na terenie państw członkowskich i są to:

---

<sup>242</sup> M. Fullerton, Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law, w: Harvard Human Rights Journal, 29, 2016, s. 67.

<sup>243</sup> I. Wróbel, Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, op. cit., s. 142.

<sup>244</sup> E. Karpowicz, Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce, w: Dzieci z grup ryzyka, J. Szymańczak (red.), Studia BAS 2009, nr 1(17), s. 223.

<sup>245</sup> Cyt. za: E. Karpowicz, Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce, op. cit., s. 223.

- małżonek wnioskodawcy, czy też jego partner stanu wolnego, z którym wnioskodawca pozostaje w stałym związku; związki nie małżeńskie traktowane są w sposób podobny jak małżeńskie, zgodnie z praktyką danego państwa członkowskiego w tym zakresie w odniesieniu do obywateli państw trzecich,
- małoletnie dzieci pochodzące ze związków małżeńskich i niemałżeńskich, a także małoletnie dzieci wnioskodawcy, do czasu, gdy nie pozostają w związku małżeńskim; nie ma przy tym znaczenia, czy dzieci te pochodzą ze związku małżeńskiego, niemałżeńskiego, czy też zostały przysposobione zgodnie z regulacjami prawa krajowego,
- dla małoletniego, który nie pozostaje w związku małżeńskim członkiem rodziny jest ojciec, matka lub inna osoba odpowiedzialna za małoletniego w myśl przepisów bądź praktyki państwa członkowskiego, w którym osoba taka przebywa,
- dla beneficjenta ochrony międzynarodowej (tj. obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, któremu przyznano prawo do międzynarodowej ochrony w postaci statusu uchodźcy lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej<sup>246</sup>), który nie pozostaje w związku małżeńskim członkiem rodziny jest ojciec, matka lub inna osoba odpowiedzialna za małoletniego w myśl przepisów bądź praktyki państwa członkowskiego, w którym beneficjent przebywa (art. 2 lit. g).

W razie pozytywnego wyniku badania w tym zakresie, tj. ujawnienia członków rodziny przebywających w innych państwach członkowskich legalnie, wniosek małoletniego polega na rozpoznaniu przez państwo członkowskie, w którym ci krewni przebywają. W rezultacie, jeśli okaże się, że pozostający w innym państwie krewny może zająć się małoletnim, dochodzi do łączenia wnioskodawcy z rodziną (art. 8 ust. 2). Takie rozwiązanie obwarowane jest dodatkowo warunkiem najlepszego zabezpieczenia interesów małoletniego (zob. szerzej na ten temat Rozdział 4.3.3.).

Warto wskazać, że pod pojęciem osoby krewnego rozumie się na gruncie rozporządzenia osobę, która jest dorosłym wstępnym wnioskodawcy trzeciego stopnia w linii bocznej lub wstępnym wnioskodawcy drugiego stopnia w linii prostej, który przebywa na terytorium państw członkowskich, niezależnie od tego czy wnioskodawca urodził się w małżeństwie, czy poza małżeństwem lub został adoptowany, zgodnie z definicją w prawie krajowym (art. 2 lit. h).

Podobnie kształtuje się sytuacja małoletnich, którzy pozostają w związku małżeńskim, zaś małżonek takiego małoletniego nie przebywa legalnie na terenie Unii Europejskiej. Wówczas odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku azylowego spoczywa na państwie członkowskim, w którym legalnie przebywają rodzice małoletniego lub osoba za niego odpowiedzialna w świetle

---

<sup>246</sup> Zob. szerz. art. 2 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.

prawa lub w myśl praktyki danego państwa członkowskiego lub w którym przebywa rodzeństwo tego małoletniego.

Możliwa jest także sytuacja, że wskazane powyżej osoby wchodzące w krąg rodziny małoletniego przebywają legalnie w więcej niż jednym państwie członkowskim. W razie stwierdzenia istnienia takiej sytuacji ustalono, że decyzja o określeniu państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego podejmowana jest w taki sposób, by było to najkorzystniejsze dla samego małoletniego wnioskodawcy, zatem najlepiej zabezpieczało jego interesy (art. 8 ust. 3).

Co do zasady, w sytuacji, gdy małoletni bez opieki nie posiada członków rodziny przebywających legalnie w żadnym z państw członkowskich, wniosek o azyl podlega rozpoznaniu przez to państwo, w którym został on złożony. Również w tej sytuacji można odstąpić od tak sformułowanego kryterium, jeśli inne rozwiązanie lepiej zabezpieczy interesy małoletniego (art. 8 ust. 4).

Sprawą ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl złożonego przez małoletniego bez opieki zajmował się TSUE z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-648/11 *The Queen*. W sprawie tej Trybunał zajmował się zagadnieniem dotyczącym tego, czy właściwe do rozpoznania wniosku o azyl jest państwo, w którym wniosek został złożony, czy też to państwo, w którym małoletni aktualnie przebywa. Trybunał uznał, że w sytuacji, gdy małoletni bez opieki, którego żaden z rodziców nie przebywa legalnie w żadnym z państw członkowskich, złożył wniosek w kilku państwach członkowskich, odpowiedzialność za rozpoznanie złożonego wniosku o azyl spoczywa na tym państwie, w którym małoletni przebywa po złożeniu w nim wniosku o azyl. Zaakcentowano przy tym, że osoby małoletnie bez opieki należą do kategorii wnioskodawców znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu i zabronione jest przedłużanie wstępnej kontroli wniosku. Co za tym idzie, niewskazane jest przenoszenie małoletnich do innych państw członkowskich, nawet jeśli byłoby to zgodne z kryteriami (pkt 54–55)<sup>247</sup>.

Istotne znaczenie ma więc kwestia ustalania interesu małoletniego, który to interes miarkowany jest przez państwo członkowskie, wszczynające procedurę wstępną na podstawie dokonanej analizy sytuacji życiowej małoletniego.

Jeśli wnioskodawca posiada w innym państwie członkowskim członka rodziny, któremu w jednym z państw członkowskich zezwolono na pobyt jako beneficjentowi ochrony międzynarodowej, to w razie wyrażenia zgody pisemnej przez osoby zainteresowane, odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest to państwo, w którym przebywa beneficjent. Bez znaczenia jest przy tym, czy rodzina

---

<sup>247</sup> Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-648/11 *The Queen*, na wniosek: MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:367, cyt. za: J. Chlebny, Orzecznictwo TSUE w sprawach dublińskich, w: D. Pudzianowska (red.), Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369401574/314015/pudzianowska-dorota-red-status-cudzoziemca-w-polsce-wobec-wspolczesnych-wyzwan-miedzynarodowych?keyword=ma%C5%82oletni%20bez%20opieki%20dublin&cm=STOP>, dostęp: 20.05.2020.

została założona w kraju pochodzenia. Podobnie wobec uzyskania pisemnej zgody zainteresowanych stron, dochodzi do przeniesienia odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku na państwo członkowskie, w którym przebywa członek rodziny wnioskodawcy, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jednak co do którego nie została jeszcze wydana pierwsza decyzja merytoryczna (art. 9 i 10).

Odrębne rozwiązania przewidziano dla sytuacji, w których kilku członków jednej rodziny, w tym również niepozostające w związku rodzinnym małoletnie rodzeństwo wnioskują o udzielenie ochrony międzynarodowej równolegle w jednym państwie członkowskim lub wnioski takie składa w jednym państwie członkowskim w takim okresie czasu, że możliwe jest łączne przeprowadzenie postępowania wstępnego w zakresie tych wniosków. W takiej sytuacji sięga się do następujących kryteriów. Odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, które byłoby odpowiedzialne według omówionych powyżej kryteriów w odniesieniu do jak największej liczby tych osób. Nie zawsze jednak możliwe będzie ustalenie odpowiedzialności w ten sposób. Jeśli tak się zdarzy, określa się jako państwo odpowiedzialne to państwo, które byłoby właściwe do rozpoznania wniosku na podstawie wyżej omówionych kryteriów w odniesieniu do najstarszego wnioskodawcy (art. 11).

Poniższa tabela prezentuje zestawienie liczby wniosków o przejęcie, które poszczególne państwa członkowskie wysłały do innych państw członkowskich z uwagi na wykorzystanie kryteriów rodzinnych z liczbą wniosków o przejęcie, które te państwa członkowskie otrzymały z innych państw członkowskich z tego samego powodu. Badanie obejmuje lata 2014-2019.



*Tabela 4. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na względy rodzinne w latach 2014-2019.*

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	57	77	:	:	162	304	95	402	36	190	34	162
Belgia	23	36	:	:	92	110	43	159	37	112	30	142
Bułgaria	5	23	:	:	:	43	80	20	85	10	44	15
Chorwacja	1	1	:	:	9	:	3	0	13	4	15	14
Cypr	:	:	:	:	:	13	71	1	73	2	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	14	:	4	:
Dania	46	:	:	:	183	:	54	123	15	48	7	40
Estonia	0	3	:	:	0	26	0	11	2	6	0	1
Finlandia	:	9	:	:	39	64	7	67	10	67	3	105
Francja	72	74	:	:	373	69	363	180	593	168	562	200
Grecja	864	2	:	:	4553	16	7422	59	3537	52	3066	96
Hiszpania	:	:	:	:	4	121	3	113	2	105	2	105
Holandia	:	:	:	:	98	226	61	218	78	215	70	156
Irlandia	5	11	:	:	13	14	2	23	16	26	2	7
Islandia	:	:	:	:	1	:	3	0	3	0	:	:
Liechtenstein	0	0	:	:	0	0	0	0	0	1	0	0
Litwa	:	:	:	:	3	37	15	57	17	20	14	30
Luxemburg	4	5	:	:	4	7	8	4	7	18	5	12
Łotwa	0	1	:	:	3	10	2	12	3	17	0	16
Malta	3	12	:	:	0	9	0	62	4	86	8	53
Niemcy	1522	521	:	:	4337	3566	2834	5218	659	2029	534	1314
Norwegia	26	62	:	:	55	203	7	162	6	130	10	75
Polska	:	:	:	:	5	88	13	74	8	76	10	51
Portugalia	:	0	:	:	:	:	1	14	0	9	2	14
Rumunia	8	7	:	:	4	4	18	17	20	25	12	21

Słowacja	1	3	:	:	5	6	9	15	4	15	0	7
Słowenia	3	0	:	:	22	4	1	1	3	7	7	10
Szwajcaria	60	118	78	100	71	65	48	287	25	203	16	192
Szwecja	89	167	:	:	168	332	59	441	30	343	42	255
Węgry	29	35	:	:	:	139	102	53	27	17	40	13
Wielka Brytania	49	34	:	:	120	551	233	1095	229	810	163	1050
Włochy	:	:	:	:	26	37	5	41	134	186	18	255
SUMA	2867	1201	78	100	10350	6064	11562	8929	5690	4997	4720	4411

(:) – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

W latach 2016-2017 możliwy do zaobserwowania jest znaczny wzrost ogólnej liczby wniosków wysyłanych i otrzymywanych przez poszczególne państwa z powodu kryteriów rodzinnych. Takie dane liczbowe odzwierciedlają stan kryzysu migracyjnego, w którym od 2015 roku znalazła się Europa. Od roku 2018 obserwowany jest spadek liczby wniosków, która jednak nie powróciła jak dotychczas do poziomu sprzed kryzysu migracyjnego.

Dane statystyczne jasno obrazują, że pod względem liczby wniosków zarówno otrzymywanych jak i wysyłanych zdecydowanie we wszystkich latach na tle innych państw przodują Niemcy. W roku 2014 i w roku 2016 Niemcy więcej wniosków otrzymały niż wysłały, co oznacza, że w tych latach do tego państwa przybyło więcej wnioskodawców, których należało odesłać do innych państw, niż było takich przypadków, w których to inne państwa decydowały o konieczności przejęcia wnioskodawców przez Niemcy. Po roku 2015 sytuacja odwróciła się. Oznacza to, że od czasu kryzysu migracyjnego w Niemczech w wielu przypadkach przebywały rodziny wnioskodawców, co decydowało o konieczności wysłania wniosków o przejęcie właśnie do organów niemieckich.

Warto zwrócić również uwagę na sytuację Grecji, która rokrocznie wysyłała nieproporcjonalnie dużo wniosków o przejęcie z powodu kryteriów rodzinnych względem wniosków otrzymywanych. Wynika to niewątpliwie z faktu położenia geograficznego tego państwa. Wnioskodawcy dostają się bowiem na teren Grecji z południa. Dane wskazują, że wnioskodawcy ci posiadają członków rodziny, którzy dotarli już wcześniej do innych europejskich państw, co warunkuje wysłanie wniosku o przejęcie. Grecja natomiast mało otrzymuje wniosków o przejęcie, co świadczy o niewielkiej atrakcyjności tego państwa dla przybyłych do Europy wnioskodawców.

Pozostałe państwa członkowskie wykazują się znacznie mniejszym udziałem w liczbie wniosków wysyłanych i otrzymywanych z uwagi na kryteria rodzinne niż państwa omówione powyżej.

Analiza przypadków korzystania z kryterium rodzinnego pozwala na wywnioskowanie, że jego stosowanie prowadzi do nierównych obciążeń poszczególnych państw członkowskich. Rodziny wnioskodawców osiedlają się w tych państwach członkowskich, które wydają im się najbardziej atrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia, co oczywiście oznacza dysproporcje w liczbie cudzoziemców zamieszkujących poszczególne europejskie państwa. Najwięcej więc wniosków o azyl będą musiały na podstawie tego kryterium rozpoznać państwa, w których z różnych przyczyn już wcześniej zamieszkiwały rodziny wnioskodawców. Z kolei państwa, w których nie przebywają rodziny wnioskodawców jedynie w marginalnych przypadkach zostają obciążone obowiązkiem rozpoznania wniosku azylowego w oparciu o omawiane kryterium.

Rozporządzenie Dublin III szczególnie traktuje sytuacje osób, które z uwagi na ciężę, opiekę nad niemowlęciem, poważną chorobę, upośledzenie umysłowe lub podeszły wiek pozostają uzależnione od pomocy swoich bliskich<sup>248</sup>.

Prawodawca dąży do uniknięcia sytuacji, w której osoba zależna zostawałaby rozdzielana z członkami rodziny i tym samym odcinana od pomocy swego dziecka, rodzeństwa lub rodzica, którzy legalnie przebywają w jednym z państw członkowskich. Możliwa jest też sytuacja odwrotna, mianowicie, że to legalnie przebywający w innym państwie członkowskim członek rodziny jest osobą zależną od wnioskodawcy. Jeżeli więzy rodzinne między tymi osobami istniały jeszcze w kraju pochodzenia, sprawowanie opieki nad osobą zależną jest możliwe, zaś osoby mające sprawować opiekę wyrażą taką wolę na piśmie, odpowiedzialność państwa za rozpoznanie złożonego wniosku azylowego kształtuje się następująco w zależności od sytuacji:

- osobą zależną jest wnioskodawca, który przebywa w innym państwie, niż osoby, które mogą udzielić mu pomocy – odpowiedzialność spoczywa na państwie, w którym legalnie przebywają osoby zdolne do pomocy,
- jeżeli stan zdrowia wnioskodawcy nie pozwala mu na podróż do tego innego państwa, wniosek azylowy rozpoznaje państwo, w którym wniosek ten został złożony, przy czym nie ma obowiązku sprowadzenia opiekunów osoby zależnej do tego kraju (art. 16. Ust. 1 i 2).

Dane statystyczne dotyczące przypadków stwierdzenia kryterium osoby zależnej prezentowane są poniżej. Jest to zestawienie wniosków o przejęcie wysłanych z uwagi na wykorzystanie przedmiotowego kryterium i wniosków o przejęcie otrzymanych przez poszczególne państwa członkowskie z tego samego powodu.

---

<sup>248</sup> M. Fullerton, *Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law*, op. cit, s. 92.

Tabela 5. Wysłane i otrzymane wnioski o przyjęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na osoby zależne w latach 2014-2019.

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	3	3	1	0	11	1	0	15	1	5	0	6
Belgia	0	3	0	2	0	8	1	2	1	11	1	3
Bułgaria	0	0	0	1	:	3	7	0	8	1	4	0
Chorwacja	0	0	0	0	0	:	0	0	0	0	1	0
Cypr	:	:	:	0	:	0	6	0	0	0	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	0	:	0	:
Dania	0	:	2	:	1	:	0	1	0	0	0	0
Estonia	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Finlandia	:	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Francja	29	2	3	2	5	12	7	3	4	5	1	1
Grecja	35	0	18	0	110	0	135	0	101	0	84	2
Hiszpania	:	:	:	:	0	1	0	3	0	0	0	0
Holandia	6	20	1	0	1	5	1	8	1	7	2	4
Irlandia	0	2	0	1	2	3	0	4	0	0	0	0
Islandia	1	0	0	0	0	:	0	0	0	0	:	:
Liechtenstein	1	0	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	:	:	:	0	0	2	0	0	0	0	0	1
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Niemcy	5	26	0	34	4	95	3	82	2	67	3	40
Norwegia	0	13	0	0	0	5	0	2	0	1	0	0
Polska	0	0	0	0	0	0	6	14	0	0	0	1

Portugalia	:	:	2	0	:	:	0	0	0	0	0	0
Rumunia	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	3	0
Słowacja	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Słowenia	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
Szwajcaria	:	:	7	:	10	0	3	0	6	0	3	0
Szwecja	0	5	0	4	0	16	:	15	:	7	:	9
Węgry	0	0	:	:	:	0	5	0	3	0	0	0
Wielka Brytania	0	0	2	4	17	9	2	13	0	17	0	29
Włochy	5	2	1	2	0	0	0	1	2	2	3	0
SUMA	86	77	38	51	165	162	177	165	129	125	105	98

(:) – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

W całej Unii Europejskiej kryterium osoby zależnej wykorzystywane było w badanych latach jedynie w nielicznych przypadkach. Ponownie jednak najwięcej wniosków także z tego powodu wysłała Grecja, co wynika z jej położenia geograficznego i konieczności dalszego odsyłania wnioskodawców do państw, w których zamieszkują osoby opiekujące się wnioskodawcami.

Wyróżnić można tu natomiast wiele państw, które w ogóle nie praktykują wnioskowania z powodu tego kryterium lub praktykują tylko w pojedynczych przypadkach, jak: Chorwacja, Cechy, Estonia, Islandia, Lichtenstein, Luksemburg, Łotwa, Malta, Słowacja. Można wnioskować, że są to państwa znacznie rzadziej wybierane przez cudzoziemców do osiedlenia, a co za tym idzie, nie ma w tych państwach osób, do których można by kierować osoby zależne.

### **3.2. Kryterium posiadania dokumentu pobytu lub wizy**

Jeśli wnioskodawca nie spełnia omówionych powyżej kryteriów, ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o ochronę międzynarodową odbywa się w oparciu o zbadanie kwestii ewentualnego wydania co do osoby wnioskodawcy odpowiedniego dokumentu pobytu lub podróży.

Wstępną zasadą w obszarze tego kryterium jest, że państwo które wydało wnioskodawcy dokument pobytu jest jednocześnie państwem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 12 ust. 1). Podobnie sytuacja wygląda w wypadku wydania cudzoziemcowi wizy. Odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku o azyl jest państwo członkowskie, które tę wizę wydało<sup>249</sup>. Wyjątkiem jest w tym wypadku sytuacja, w której wiza została wydana przez dane państwo członkowskie w imieniu innego państwa członkowskiego. W takim wypadku wniosek o azyl rozpoznać powinno państwo członkowskie, w którego imieniu wydana została wiza (art. 12 ust. 2).

Przyjęto także odpowiednią kolejność postępowania w sytuacji, gdy wnioskodawca pozostaje w posiadaniu więcej niż jednego dokumentu pobytu lub wizy. Wówczas sytuacja rozstrzygana jest następująco. W pierwszej kolejności określa się, że państwem odpowiedzialnym jest państwo członkowskie, które wydało dokument przyznający prawo do najdłuższego pobytu, zaś w razie gdy okresy te są tożsame, wniosek rozpozna państwo, które wydało dokument pobytu o najpóźniejszej dacie wygaśnięcia. Analogiczne uregulowania dotyczą posiadania wiz jednego rodzaju (wniosek rozpozna państwo, które wydało wizę o najpóźniejszym okresie wygaśnięcia). W razie zaś, gdy osoba ubiegająca się o azyl posiada wizeny różnego rodzaju, państwem odpowiedzialnym jest państwo,

---

<sup>249</sup> M. Fullerton, *Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law*, op. cit, s. 67.

które wydało wizę o najdłuższym okresie ważności. Inaczej, gdy okresy ważności wiz różnego rodzaju są takie same. Wówczas uznaje się, że państwem odpowiedzialnym jest to, które wydało wizę o najpóźniejszej dacie wygaśnięcia (art. 12 ust. 3).

W następnej kolejności znaczenia nabiera fakt posiadania dokumentu pobytu lub wizy, które wprowadzie w chwili składania wniosku o azyl już wygasły, jednak na ich podstawie wnioskodawca miał umożliwiony wjazd na terytorium któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej. Jeśli bowiem osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej posiada jeden lub więcej dokumentów pobytu, które wygasły w okresie krótszym niż dwa lata, lub odpowiednio wizę lub wizy, które wygasły nie później niż pół roku przed złożeniem wniosku, wówczas do osoby takiej stosuje się kryteria odnoszące się do posiadania dokumentu pobytu lub wizy w taki sposób, jak wynika to z kolejności powyżej przedstawionej. Ma to miejsce aż do czasu, gdy taki wnioskodawca nie opuści terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Z kolei, gdy okres, jaki upłynął od wygaśnięcia ważności dokumentu jest dłuższy niż odpowiednio dwa lata lub sześć miesięcy, a wnioskodawca nie opuścił obszaru państw Unii Europejskiej, złożony przez niego wniosek rozpoznaje państwo, w którym wniosek ten został złożony (art. 12 ust. 4).

Dodatkowym rozwiązaniem jest, że odpowiedzialności państwa, które wydało dokument pobytu lub wizę nie przekreśla fakt wydania tych dokumentów w oparciu o fałszywą lub przybraną tożsamość czy też skutek złożenia sfałszowanych lub nieważnych dokumentów. Odstępstwem od tej zasady pozostaje jednak sytuacja, w której państwo członkowskie, które byłoby odpowiedzialne przy zaistnieniu omawianego stanu faktycznego może wykazać, że fałszerstwa dokonano już po wydaniu dokumentu pobytu lub wizy (art. 12 ust. 5).

Odrębną regulacją objęto sytuacje, w których obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie jest, na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, zobowiązany do posiadania wizy w celu wjazdu na terytorium tego państwa. Jeśli taka osoba po dokonaniu wjazdu bezwizowego złoży wniosek o udzielenie azylu, odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest państwo, które na taki wjazd zezwoliło. Tak sformułowana zasada dezaktualizuje się, jeżeli wnioskodawca składa wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, niż to, którego granicę zewnętrzną przekroczył, jednak także w tym innym państwie członkowskim byłby on zwolniony z obowiązku posiadania wizy. Wówczas wniosek rozpoznaje to właśnie państwo, w którym wniosek został złożony (art. 14).

Poniżej dokonano prezentacji wyników badań nad liczbą wniosków o przejście wysłanych przez poszczególne państwa członkowskie z powodu stwierdzenia posiadania dokumentu pobytu lub wizy i nad liczbą wniosków o przejście otrzymanych przez te państwa członkowskie z tegoż powodu w latach 2014-2019.



Tabela 6. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na posiadanie dokumentu pobytu lub wize w latach 2014-2019.

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	374	268	:	:	1982	164	1205	257	499	183	448	190
Belgia	784	229	:	:	1416	206	1071	400	1301	346	1791	385
Bułgaria	0	26	:	:	:	17	1	36	1	32	6	116
Chorwacja	4	32	:	:	2	:	14	15	15	25	8	134
Cypr	:	:	:	:	:	19	1	45	5	37	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	58	:	207	:
Dania	429	:	:	:	349	:	225	168	153	152	125	232
Estonia	6	95	:	:	2	117	1	147	6	147	4	149
Finlandia	:	68	:	:	212	152	181	333	204	351	229	281
Francja	471	2126	:	:	2671	2324	4072	3848	4097	3032	5726	2561
Grecja	2	23	:	:	23	6	11	859	5	1068	18	734
Hiszpania	:	:	:	:	1	1657	5	1852	0	1478	0	1478
Holandia	:	:	:	:	1064	587	878	804	1041	1065	963	1041
Irlandia	3	29	:	:	315	6	81	7	395	4	1057	6
Islandia	:	:	:	:	92	:	79	0	65	0	:	:
Liechtenstein	2	0	:	:	7	0	8	0	13	0	2	0
Litwa	:	:	:	:	1	1111	1	1423	5	855	3	456
Luxemburg	46	10	:	:	102	10	95	16	98	11	96	21
Łotwa	5	66	:	:	0	316	5	531	7	442	1	438
Malta	5	449	:	:	53	206	41	306	85	219	31	206
Niemcy	3420	663	:	:	2949	964	12264	938	10212	1113	8567	1580
Norwegia	696	69	:	:	343	56	254	83	316	91	246	123
Polska	:	:	:	:	24	1466	16	1746	21	1409	27	1258

Portugalia	:	158	:	:	:	:	29	883	5	1152	17	1577
Rumunia	42	78	:	:	12	30	30	20	13	33	16	91
Słowacja	1	154	:	:	6	82	3	196	4	342	1	140
Słowenia	2	42	:	:	21	429	8	111	4	122	5	68
Szwajcaria	10581	414	10882	236	1295	259	808	463	604	387	532	398
Szwecja	2747	104	:	:	2187	114	1477	210	1280	214	1103	225
Węgry	15	161	:	:	:	815	11	1122	3	305	2	278
Wielka Brytania	243	20	:	:	59	307	84	87	87	137	40	159
Włochy	:	:	:	:	77	2243	18	1941	213	3255	322	3825
SUMA	19878	5284	10882	236	15265	13663	22977	18847	20815	18007	21593	18150

(:) – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Rokrocznie w badanym okresie na podobnym poziomie utrzymywała się ogólna liczba przypadków stosowania kryterium posiadania dokumentu pobytu lub wizy.

Wyróżnić można państwa, które operowały omawianym kryterium zarówno w zakresie otrzymywania jak i wysyłania wniosków w znacznym zakresie. Warto zwrócić w tym względzie uwagę na Francję, Holandię. Wynik badania w odniesieniu do tych państw wskazuje na znaczną liczbę wnioskodawców przybywających na ich teren i równie znaczną liczbę osób, którym państwa te wcześniej wydały odpowiedni dokument.

Następnie wskazać trzeba te państwa, które wysyłały znaczną liczbę wniosków, jednak niewiele wniosków otrzymywały. Mowa tu o Austrii, Belgii, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Szwecji, Irlandii (po 2015 roku), czy Wielkiej Brytanii. Są to państwa, do których często docierają wnioskodawcy poszukiwaniu azylu, którzy mają dokument pobytu lub wizę innego państwa. Są to więc państwa, które są atrakcyjne dla wnioskodawców i często przez nich wybierane na cel podróży. Jednocześnie państwa te nie wydawały wnioskodawcom dużej liczby dokumentów pobytu lub wiz przed poszukiwaniem ochrony, co świadczy o niskiej dostępności tych państw dla cudzoziemców.

Łatwo wyróżnić również państwa, które wysyłają mało wniosków z powodu posiadania dokumentu wydanego w innym państwie, jednak same takich dokumentów wydają dużo, a w konsekwencji również dużo otrzymują wniosków o przejęcie z tego powodu. Wyróżnić na tym tle można Bułgarię, Chorwację, Estonię, Grecję, Polskę, Słowację, Słowenię, Węgry, Włochy. Państwa te, czy to z uwagi na swoje położenie geograficzne, czy też względy gospodarcze, jak poszukiwanie taniej siły roboczej, chętniej wydają dokumenty pobytu lub podróży, jednak rzadko są obierane jako państwo docelowe przez wnioskodawców.

Statystyki wskazują również na państwa, które marginalnie jedynie mają do czynienia z kryterium dokumentu zarówno w zakresie wniosków przychodzących jak i wychodzących. Wśród nich wskazać należy przede wszystkim Liechtenstein. Jest to niewielkie terytorialnie państwo, które być może z uwagi na niewielki rozgłos społeczny rzadko bywa celem wnioskodawców, natomiast żadne państwo nie kierowało do Liechtensteinu w badanym okresie wniosku o przejęcie z uwagi na wydanie dokumentu.

Taki stan rzeczy świadczy o rozbieżnościach w polityce migracyjnej poszczególnych państw członkowskich. W konsekwencji rodzi to natomiast dysproporcje w obciążeniu poszczególnych państw i stanowi jeden z przejawów tego, jak prawo krajowe – wszak różne w poszczególnych krajach – wpływa na sposób stosowania mechanizmu dublińskiego.

Z technicznego punktu widzenia warto zauważyć, że jedynie Szwajcaria była w stanie przekazać do Europejskiego Urzędu Statystycznego przedmiotowe dane za rok 2015. Potwierdza to niską jakość współpracy państw w tymże okresie, swoisty chaos administracyjny wywołany

kryzysem migracyjnym, a skutkujący wymiernymi trudnościami w gromadzeniu i przekazywaniu danych.

### **3.3. Kryterium niezgodnego z prawem przekroczenia granicy**

Odrębnym regulacjom poddano sytuację, w której wnioskodawcy udowodniono, że na terytorium Unii Europejskiej dostał się w sposób nielegalny w drodze niezgodnego z prawem przekroczenia granicy lądowej, morskiej lub powietrznej państwa członkowskiego. W wypadku stwierdzenia wystąpienia takiego stanu faktycznego, odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku złożonego przez cudzoziemca lub bezpaństwowca przebywającego nielegalnie, obejmuje państwo członkowskie, którego granica została wbrew prawu przekroczone. Odpowiedzialność wygasa, jeżeli od czasu nielegalnego wjazdu upłynęło dwanaście miesięcy (art. 13 ust. 1).

Z kolei w przypadku, w którym państwo ustalone w drodze powyższego kryterium nie może w ogóle lub dłużej ponosić odpowiedzialności w tym zakresie, wniosek azylowy podlega rozpoznaniu w tym państwie członkowskim, w którym wnioskodawca nielegalnie mieszka przez okres co najmniej pięciu miesięcy przed złożeniem wniosku. Zasadę tą stosuje się także wobec wnioskodawcy, co do którego nie jest możliwe ustalenie okoliczności jego nielegalnego wjazdu do któregośkolwiek państwa członkowskiego. Jeśli w okresach kolejnych pięciu miesięcy wnioskodawca zamieszkiwał w różnych państwach członkowskich, złożony przez niego wniosek podlega rozpoznaniu w tym państwie, w którym wnioskodawca miał miejsce zamieszkania przez ostatni taki okres (art. 13 ust. 2).

Europejski Urząd Statystyczny zgromadził odrębnie dane dotyczące wniosków o przejście z uwagi na nielegalny wyjazd i nielegalny pobyt. Poniższe dwie tabele obrazują liczbę wniosków o przejście wysłanych przez poszczególne państwa członkowskie w zestawieniu z liczbą wniosków otrzymanych z powodu odpowiednio: nielegalnego wjazdu i nielegalnego pobytu. Badanie objęło lata 2014 -2019.

Tabela 7. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na nielegalny wjazd w latach 2014-2019

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	1494	31	4255	85	3868	135	691	16	191	16	190	27
Belgia	870	10	716	11	468	10	463	19	968	14	789	18
Bułgaria	3	1942	0	1287	:	516	2	80	0	35	0	19
Chorwacja	30	29	4	812	5	:	4	198	27	304	32	719
Cypr	:	:	:	8	:	3	1	2	0	1	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	5	:	10	:
Dania	386	:	460	:	247	:	151	1	69	2	33	2
Estonia	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Finlandia	:	1	0	3	82	0	7	0	0	0	63	2
Francja	359	136	1443	104	2926	81	3966	86	3344	75	1906	104
Grecja	65	2	0	5	9	5493	6	578	10	3085	2	3161
Hiszpania	:	:	:	:	0	1608	0	1504	0	3102	0	3102
Holandia	1124	13	650	13	429	21	554	26	962	26	305	19
Irlandia	0	1	1	1	3	1	2	7	31	9	12	1
Islandia	1	0	1	0	0	:	10	0	3	0	:	:
Liechtenstein	4	0	:	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Litwa	:	:	:	9	0	5	0	0	7	1	1	1
Luxemburg	18	0	2	0	27	3	75	2	83	0	134	0
Łotwa	2	0	0	5	0	11	1	1	1	0	2	1
Malta	0	5	2	4	6	7	7	5	1	28	15	73
Niemcy	2775	21	4796	60	5241	66	7382	51	6159	54	4031	61
Norwegia	1292	1	632	4	77	5	26	1	295	1	146	0
Polska	0	8	2	10	1	11	0	0	6	41	7	49

Portugalia	:	:	0	2	:	:	2	2	15	1	16	5
Rumunia	0	0	8	17	2	21	4	15	0	49	14	75
Słowacja	1	0	3	4	0	11	0	6	8	3	2	9
Słowenia	15	7	8	24	174	71	106	1	197	5	149	9
Szwajcaria	:	:	8647	:	3837	7	1674	8	826	16	310	6
Szwecja	1375	2	2661	6	445	16	158	10	459	13	701	15
Węgry	708	443	:	:	:	2187	10	159	8	50	15	18
Wielka Brytania	212	6	625	0	609	6	1414	1	1172	0	412	5
Włochy	56	9635	151	12019	329	19877	7	10109	28	8840	102	2617
SUMA	10791	12293	25072	14493	18785	30172	16723	12888	14876	15771	9399	10119

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Ogólna liczba wniosków wysyłanych i otrzymywanych w badanym okresie kształtuje się na podobnym poziomie na początku i końcu okresu ujętego w badaniu. W latach 2015-2016 liczba ta była zwiększona nawet trzykrotnie, co wywołane było zwiększonym napływem nielegalnych imigrantów w tym czasie.

Warto w pierwszej kolejności wskazać państwa, które w tym czasie wysyłały znacznie więcej wniosków o przyjęcie z uwagi na nielegalny wjazd niż same takich wniosków otrzymywały. Wymienić tu można Austrię, Belgię, Danię, Francję, Holandię, Niemcy, Norwegię, Szwecję, Węgry, Wielką Brytanię. Państwa te ocenić należy w tym kontekście jako atrakcyjne dla wnioskodawców poszukujących ochrony. Jednocześnie jednak nie są to państwa, których granica została przez tych wnioskodawców przekroczona jako pierwsza w Unii Europejskiej. Szukając wspólnych dla tych państw cech, można wskazać położenie geograficzne w środku kontynentu lub coraz bardziej na jego północ a także wysokie rozwinięcie gospodarcze. Ostatecznie po zastosowaniu wskazanego kryterium państwa te nie zostały jednak zbyt obciążone liczbą wniosków przekazanych do rozpoznania.

W zupełnie innej sytuacji znalazły się państwa, które z uwagi na swoje położenie geograficzne stały się odpowiedzialne za rozpoznanie wniosków o azyl, albowiem to właśnie granicę tych państw wnioskodawcy przekroczyli, jako pierwszą. Niekwestionowanie na pierwszym miejscu w tym układzie od roku 2016 umieścić należy państwa basenu Morza Śródziemnego, jak Grecję, Włochy, Bułgarię, Chorwację, Hiszpanię. Są to kraje, które uznać należy na najintensywniej pokrzywdzone w procedurze dublińskiej w czasach kryzysu migracyjnego, albowiem to one zostały obciążone obowiązkiem rozpoznania największej liczby wniosków.

Pozostałe państwa, nieposiadające cech, jakimi charakteryzują się państwa wskazane powyżej, nie odczuły specjalnie problemów związanych ze stosowaniem omawianego kryterium.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, liczba przypadków stosowania kryterium nielegalnego wjazdu przez poszczególne państwa w badanym okresie doskonale obrazuje problematykę nierównego obciążenia państw członkowskich w dobie kryzysu migracyjnego.

Tabela 8. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na nielegalny pobyt w latach 2014-2019

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	59	5	43	6	73	1	65	3	53	4	26	4
Belgia	24	36	27	21	8	15	18	18	14	12	23	15
Bułgaria	0	0	0	8	:	0	0	3	0	1	0	0
Chorwacja	0	0	0	0	0	:	0	0	8	0	0	2
Cypr	:	:	:	0	:	1	0	1	0	0	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	0	:	1	:
Dania	11	:	14	:	3	:	7	0	3	1	5	7
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	:	0	6	0	1	0	3	0	0	0	1	0
Francja	228	78	654	47	2344	65	3546	77	3925	88	4655	254
Grecja	0	0	0	1	0	6	0	3	0	8	0	41
Hiszpania	:	:	:	:	0	75	0	47	0	40	0	40
Holandia	19	11	8	2	13	4	13	9	35	7	19	15
Irlandia	0	3	5	0	2	0	0	0	2	0	3	1
Islandia	0	0	0	0	0	:	0	0	0	0	:	:
Liechtenstein	0	0	:	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Litwa	:	:	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	5	0	0	0	3	0	8	0	4	0	5	0
Łotwa	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Malta	0	0	0	0	0	1	0	2	1	3	0	3
Niemcy	239	9	159	8	77	24	181	18	191	17	465	25
Norwegia	31	2	2	2	0	4	0	1	0	0	0	1
Polska	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	28



Portugalia	:	:	1	2	:	:	2	8	5	7	8	2
Rumunia	0	0	0	3	1	0	1	1	0	0	0	1
Słowacja	0	0	1	0	0	2	0	2	0	0	0	1
Słowenia	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Szwajcaria	:	:	0	:	0	7	0	4	0	4	0	8
Szwecja	15	3	19	0	3	0	1	3	4	3	7	7
Węgry	2	1	:	:	:	13	0	2	1	2	0	1
Wielka Brytania	6	0	2	6	4	5	8	2	5	4	121	5
Włochy	155	595	36	380	0	272	2	183	8	198	16	237
SUMA	796	744	978	486	2532	496	3856	387	4260	408	5356	698

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>,

dostęp: 08.05.2020 r.

W badanym okresie kryterium nielegalnego pobytu w większości państw nie było wykorzystywane często, ani w odniesieniu do wniosków przychodzących, ani wniosków wychodzących, choć po roku 2015 łatwy do zaobserwowania jest wzrost ogólnej liczby wniosków wysyłanych przez poszczególne państwa członkowskie, co daje wyraz intensyfikacji zjawiska nielegalnego pobytu imigrantów w Europie od tego czasu.

W prezentowanych statystykach bardzo wyraźnie odznacza się jednak sytuacja Francji, Niemiec i Włoch. Są to państwa, które w zdecydowanie większej liczbie przypadków niż pozostałe kraje, były w stanie w postępowaniu dowodowym prowadzonym w ramach procedury dublińskiej wykazać, że przebywający u nich wnioskodawcy przebywali uprzednio nielegalnie przez odpowiedni okres w innym państwie członkowskim. Są to jednak wyraźne wyjątki w ogólnej tendencji sprowadzającej się do niskiego poziomu wykorzystania przedmiotowego kryterium.

Nie wydaje się jednak, by prawidłowe było rozumowanie, zgodnie z którym pozostałe państwa członkowskie nie pobrykają się z problemem nielegalnych imigrantów. Znacznie bardziej logicznym wyjaśnieniem takiego kształtu statystyk są bowiem istotne trudności w udowodnieniu nielegalnego przebywania danego wnioskodawcy na terytorium innego państwa członkowskiego.

### **3.4. Klauzule dyskrecjonalne**

Niezależnie od powyższego, rozporządzenie Dublin III przyznaje państwom członkowskim możliwość zrezygnowania ze stosowania wszystkich kryteriów wcześniej omówionych na rzecz zastosowania z klauzul dyskrecjonalnych w sytuacjach, „w których ustalenie właściwości zgodnie z surowym katalogiem właściwości może prowadzić do rezultatów niemożliwych do zaakceptowania”<sup>250</sup>. Dzieje się to w razie wystąpienia przesłanek opisanych w art. 17 rozporządzenia.

Pierwsza z klauzul – klauzula suwerenności – pozwala na przejęcie odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku azylowego przez państwo członkowskie, które nie byłoby odpowiedzialne za jego rozpoznanie w drodze stosowania podstawowych kryteriów. Takie państwo zdecyduje się na przyjęcie wszystkich zobowiązań powiązanych z odpowiedzialnością za rozpoznanie wniosku. Wówczas za pomocą sieci DubliNet dochodzi do powiadomienia państwa członkowskiego odpowiedzialnego z mocy rozporządzenia o przejęciu wniosku do rozpoznania w drodze wydania jednostronnej decyzji w tym przedmiocie. Dodatkowo fakt skorzystania z klauzuli suwerenności

---

<sup>250</sup> Por.: V. Trstejnak, Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 27.06.2012 r. do sprawy C-241/11, poz. 27, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128441&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3600657>, dostęp: 11.03.2019 r.

państwo członkowskie ma obowiązek niezwłocznie odnotować w systemie Eurodac, opatrując informację datą wydania decyzji o rozpatrzeniu wniosku (art. 17 ust. 1).

Rzecznik Generalny Paolo Mengozzi wydał w dniu 25 lipca 2018 roku opinię do sprawy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości C-57/16. Zauważył wówczas, że brzmienie art. 17 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III, które zawiera klauzulę suwerenności przeniesioną z rozporządzenia Dublin II, w sposób istotny różni się od poprzedniej regulacji, która to różnica sprowadza się do zastąpienia wyrażenia „może rozpatrzyć” sformułowaniem „może zdecydować o rozpatrzeniu”. Ta zmiana została ponownie zastosowana w akapicie drugim art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którym „państwo członkowskie, które zdecydowało się rozpatrzyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na mocy niniejszego ustępu, staje się odpowiedzialnym państwem członkowskim”. Nadto rzecznik podkreślił, że dodany w rozporządzeniu Dublin III akapit trzeci art. 17 ust. 1, przewiduje, że „państwo członkowskie, które przystępuje do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zobowiązane jest do zaznaczenia w systemie Eurodac zgodnie z rozporządzeniem nr 603/2013 daty wydania decyzji o rozpatrzeniu wniosku”. Tego rodzaju zmiany zdaniem rzecznika stanowią realizację zamiaru sformalizowania procedury korzystania z klauzuli suwerenności i wyjaśnienia przypadków jej zastosowania. Ma to również na celu zapobieganie wykorzystywaniu wielu procedur rozpatrzenia wniosku, co byłoby czynnikiem powodującym nieskuteczność systemu dublińskiego<sup>251</sup>.

Klauzula suwerenności została już we wniosku dotyczącym rozporządzenia Dublin II z dnia 26 lipca 2001 roku określona jako instrument do uwzględniania przy ustalaniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego względów o znaczeniu politycznym, humanitarnym, ale też czysto praktycznym, w sytuacji gdy są one istotne dla danego państwa członkowskiego, a nie byłyby brane pod uwagę przy wykorzystaniu podstawowych kryteriów. Z kolei uzasadniając przeniesienie klauzuli humanitarnej do rozporządzenia Dublin II, Komisja we wniosku wskazała, że klauzula ta służy głównie temu, by zapobiegać i odwracać negatywne skutki rozłączenia rodzin, do którego mogłoby dochodzić w razie zastosowania podstawowych kryteriów. Przywoływano przy tym istnienie interesu zarówno państw członkowskich, jak i samych wnioskodawców<sup>252</sup>.

Poniżej zamieszczona tabela zawiera wyniki przeprowadzonych badań w zakresie liczby przypadków wydawania przez poszczególne państwa członkowskie jednostronnych decyzji o

---

<sup>251</sup> P. Mengozzi, Opinia rzecznika generalnego do sprawy C-56/17 z dnia 25 lipca 2018 r., poz. 28, [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=klauzula%2Bsuwerenno%25C5%259Bci%2Bhumanitarna\\*&docid=204421&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3303256#ctx1](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=klauzula%2Bsuwerenno%25C5%259Bci%2Bhumanitarna*&docid=204421&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3303256#ctx1), dostęp: 11.03.2019 r.

<sup>252</sup> COM(2001) 447 wersja ostateczna, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-447-EN-F1-1.Pdf>, dostęp: 11.03.2019 r.

przyjęciu wniosku azylowego do rozpoznania z powołaniem na klauzulę suwerenności w latach 2014-2019.

Tabela 9. Wydane jednostronne decyzje w sprawie przejęcia z uwagi na klauzulę suwerenności w latach 2014-2019.

Państwo	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	7	4	0	0	21	0
Belgia	:	:	:	617	1206	1000
Bułgaria	:	0	0	0	0	0
Chorwacja	0	:	74	0	0	85
Cypr	7	1	:	0	0	:
Czechy	:	:	0	0	0	0
Dania	220	:	488	218	39	54
Estonia	0	0	0	0	0	:
Finlandia	:	:	:	0	0	0
Francja	122	339	0	0	1010	1500
Grecja	0	0	:	:	0	0
Hiszpania	:	:	0	0	0	0
Holandia	:	:	695	379	1542	1717
Irlandia	159	:	0	0	0	0
Islandia	:	:	:	0	0	:
Liechtenstein	2	:	0	0	0	2
Litwa	0	1	:	0	:	0
Luxemburg	:	:	12	16	75	55
Łotwa	22	0	0	0	2	3
Malta	0	0	:	:	68	7
Niemcy	2225	10495	39663	6598	7805	3070
Norwegia	:	534	901	117	113	59
Polska	8	13	0	3	0	0
Portugalia	:	2	:	0	0	0
Rumunia	:	2	2	23	4	0
Słowacja	:	:	:	1	0	0
Słowenia	0	0	0	0	0	0
Szwajcaria	:	:	:	839	0	:
Szwecja	0	260	:	0	31	73
Węgry	12	:	:	691	42	0
Wielka Brytania	:	0	18	0	0	2
Włochy	1133	:	:	0	0	0
SUMA	3917	11651	41853	9502	11958	7627

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Niekwestionowanym rekordzistą w liczbie wydawanych decyzji jednostronnych były w badanym okresie Niemcy. Kraj ten wydawał najwięcej tego rodzaju decyzji we wszystkich latach spośród wszystkich państw członkowskich. Znaczną na tle innych państw liczbę decyzji jednostronnych wydały również po roku 2015 Belgia, Dania, Francja, Holandia, Norwegia.

Wynikać to może z kształtu prowadzonej przez te państwa polityki migracyjnej, związanej z przyjmowaniem uchodźców, co w przypadku Niemiec szczególnie wyraźnie ukazuje rok 2016, kiedy to Niemcy wydały rekordową na przestrzeni wszystkich państw i całego badanego okresu liczbę bez mała 40 tysięcy decyzji jednostronnych<sup>253</sup>.

Na uwagę zasługuje również całkowita zmiana podejścia Włoch do omawianej kwestii po roku 2015. Podczas bowiem gdy w roku 2014 Włochy wydały ponad tysiąc takich decyzji, to od roku 2017 nie wydały żadnej. Niewątpliwie związane jest to z trudnym położeniem, w jakim znalazły się Włochy w czasie kryzysu, a co najpełniej obrazują statystyki analizowane w poprzednim podrozdziale niniejszego opracowania.

Wyróżnić można również państwa, które czy to z powodu i tak znacznego obciążenia wnioskami czy też z uwagi na kierunek prowadzonej polityki azylowej nie wydawały w badanym okresie decyzji jednostronnych. Chodzi w tym wypadku w głównej mierze o Bułgarię, Czechy, Estonię, Grecję, Hiszpanię, Islandię, Słowenię.

Wydaje się, że tak znaczne rozbieżności w liczbie wydawanych przez poszczególne państwa decyzji jednostronnych stanowi dowód na niski poziom solidarności między państwami, wyrażający się głównie w braku zainteresowania przejmowania wnioskodawców na podstawie klauzuli suwerenności przez niektóre z państw uczestniczących w systemie dublińskim, podczas gdy inne państwa na podstawie tejże klauzuli przejmowani na siebie odpowiedzialność w znacznej liczbie przypadków.

Dodatkowo za pisemną zgodą osób zainteresowanych państwa członkowskie mają możliwość skorzystania z klauzuli humanitarnej. Może nastąpić to wówczas, gdy państwo członkowskie, w którym trwa procedura wstępna, tj. dotycząca ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, zaś nie została jeszcze wydana pierwsza decyzja co do meritum sprawy, uznaje, że względy humanitarne uzasadniają potrzebę przekazania wniosku do innego państwa członkowskiego, które to państwo nie byłoby odpowiedzialne na podstawie żadnych innych kryteriów. Chodzi tu o ujawnienie potrzeby połączenia wszystkich osób należących do rodziny wnioskodawcy przez wzgląd na kwestie rodzinne czy kulturowe. W takim wypadku państwo

---

<sup>253</sup> Zob. szerz. nt. niemieckiej polityki azylowej: E. Jaroszevska, Niemcy jako kraj docelowy. Polityka imigracyjna RFN oraz skala i struktura napływu cudzoziemców, w: Szwedzka polityka imigracyjna, w: Firlit-Fesnak G. (red), Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania, Warszawa 2016, s. 113-138.

odpowiedzialne na mocy przepisów rozporządzenia zwraca się do ustalonego innego państwa członkowskiego o przejęcie wnioskodawcy. Do wniosku w tym zakresie należy dołączyć wszelkie posiadane przez wnioskujące państwo członkowskie materiały, niezbędne do tego, by państwo, do którego wniosek jest kierowany mogło zbadać zasadność wystosowanego wezwania. Komunikacja między państwami w zakresie przesyłanych danych o wnioskodawcy i członkach jego rodziny odbywa się z wykorzystaniem sieci Dublinet. Odpowiedź na wezwanie powinna nastąpić w okresie dwóch miesięcy od jego otrzymania. O negatywnym rozpoznaniu wniosku państwo wezwane informuje państwo wnioskujące, podając przy tym przesłanki odrzucenia wniosku. Z kolei w razie wyrażenia zgody, odpowiedzialność zostaje przeniesiona (art. 17 ust. 2).

Na podstawie dostępnych w bazie Eurostat danych opracowano zestawienie dotyczące liczby wysłanych przez poszczególne państwa członkowskie wniosków o przejęcie z powodu klauzuli humanitarnej z liczbą wniosków o przejęcie jakie te państwa otrzymały z tego samego powodu w latach 2014-2019.

Tabela 10. Wysłane i otrzymane wnioski o przyjęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na klauzulę humanitarną w latach 2014-2019.

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	18	13	16	10	65	42	61	97	15	36	7	46
Belgia	4	22	1	14	15	20	6	52	3	46	8	63
Bułgaria	0	0	1	3	:	4	21	6	7	6	0	4
Chorwacja	0	0	1	0	6	:	1	1	3	1	3	3
Cypr	:	:	:	0	:	1	14	3	1	0	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	13	:	1	:
Dania	2	:	3	:	146	:	21	18	0	6	1	10
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3
Finlandia	:	2	2	18	33	30	6	53	5	0	1	69
Francja	1	13	0	19	8	20	36	50	2	57	15	140
Grecja	154	1	124	1	362	3	1471	7	807	11	1444	30
Hiszpania	:	:	:	:	0	16	0	35	0	13	0	13
Holandia	5	8	11	12	17	32	4	63	7	58	4	130
Irlandia	4	0	1	0	0	7	1	3	1	11	3	5
Islandia	0	0	0	0	0	:	0	0	0	0	:	:
Liechtenstein	0	0	:	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	:	:	:	3	0	3	2	5	1	4	1	3
Luxemburg	0	0	1	0	0	0	2	16	1	19	2	26
Łotwa	0	0	0	0	1	1	0	3	0	3	0	2
Malta	0	1	0	4	0	1	1	9	0	14	322	15
Niemcy	37	101	14	100	48	292	88	833	97	363	140	479
Norwegia	3	14	5	24	12	33	1	61	2	23	2	30



Polska	15	6	21	7	15	17	0	0	9	3	2	10
Portugalia	:	1	0	0	:	:	6	8	3	2	4	3
Rumunia	4	0	6	0	2	7	11	6	7	8	1	10
Słowacja	0	2	0	1	1	0	3	2	1	5	1	0
Słowenia	0	0	0	0	3	0	1	0	1	0	1	5
Szwajcaria	39	45	33	21	81	7	26	114	31	148	9	156
Szwecja	20	38	17	27	67	67	24	143	9	71	8	51
Węgry	9	5	:	:	:	26	4	8	1	0	1	0
Wielka Brytania	0	0	0	28	0	163	0	170	0	106	0	283
Włochy	0	10	0	4	6	29	13	26	33	23	10	34
SUMA	315	282	257	296	888	821	1824	1793	1060	1037	1991	1623

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Od roku 2016 obserwuje się wyraźny wzrost liczby przypadków korzystania z klauzuli humanitarnej we wszystkich państwach członkowskich, z niewielkim, czasowym spadkiem w roku 2018.

Do państw, które wysłały dużo wniosków o przejęcie z uwagi na klauzulę humanitarną, a same niewiele takich wniosków otrzymały zaliczyć należy przede wszystkim Grecję. Grecja często na tle innych państw decydowała o wystąpieniu przesłanek uzasadniających wysłanie wnioskodawcy do innego państwa. Jedną z przyczyn takiego obrotu sprawy może być to, że Grecja, nie radząc sobie z nadmiernym napływem wnioskodawców, poszukiwała wszelkich możliwych rozwiązań dla wybawienia siebie z trudnego położenia.

Wszystkie inne państwa uczestniczące w procedurze dublińskiej więcej we wszystkich badanych latach co do zasady więcej otrzymywały przedmiotowych wniosków niż ich wysyłały. Były one więc częściej typowane jako państwa odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku z uwagi na tę klauzulę, niż same poszukiwały w poszczególnych sytuacjach życiowych wnioskodawców przesłanek do jej zastosowania.

Ogólnie jednak liczba wniosków rozpatrywanych pod względem przedmiotowej klauzuli w poszczególnych państwach członkowskich (poza Grecją) ma wymiar marginalny. Ten stan rzeczy wydaje się być jednak prawidłowy i zgodny z zamiarem prawodawcy, który to zamiar sprowadzał się do tego, by obie klauzule - suwerenności i humanitarna – podobnie jak omówione powyżej kryterium osób zależnych – stanowiło rozwiązanie dla sytuacji wysoce wyjątkowych, w których należy odstąpić od stosowania kryteriów podstawowych. Argument wyjątkowego jedynie stosowania, który towarzyszył omawianym regulacjom już we wcześniejszych wersjach systemu dublińskiego<sup>254</sup>, uzasadniał w treści wniosku proponującego przekształcenie rozporządzenia Dublin II objęcie dla odpowiedniej systematyki klauzul dyskrecjonalnych i regulacji dotyczących osób zależnych w jedną jednostką redakcyjną rozporządzenia – rozdziałem IV<sup>255</sup>.

Uwzględnienie we wszystkich edycjach systemu dublińskiego klauzul dyskrecjonalnych stanowi odzwierciedlenie zasady wzajemnego zaufania państw członkowskich, o którą, jak podkreśla T. Van Den Sanden<sup>256</sup>, opiera się cały system dubliński.

---

<sup>254</sup> Por: V. Trstejnak, *Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 27.06.2012 r. do sprawy C-241/11*, op. cit. poz. 27-31.

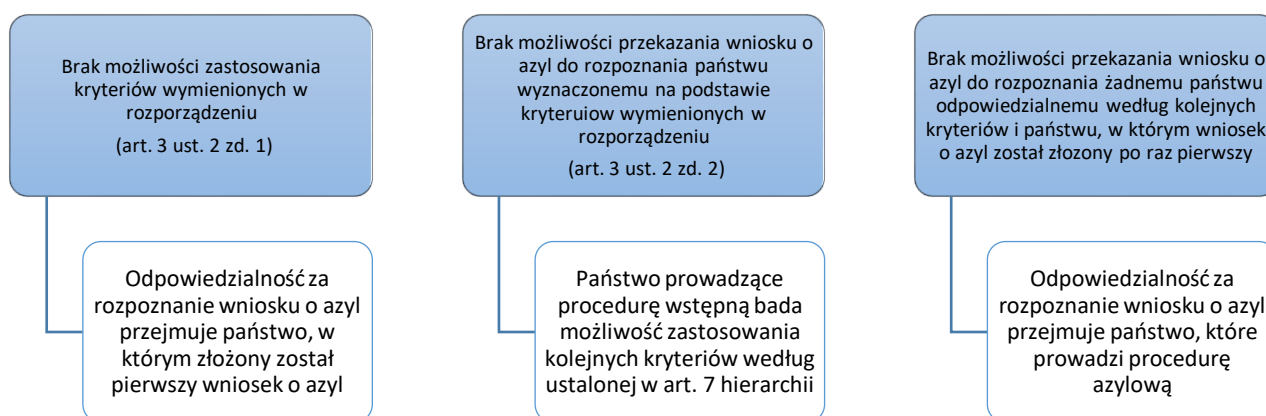
<sup>255</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM/2008/0820 wersja końcowa), op. cit.

<sup>256</sup> T. Van Den Sanden, *Joined Cases C-411/10 & C-493/10, N.S v. Sec'y of State for the Home Dep't*, w: *Columbia Journal of European Law*, Winter 2012/2013, Vol. 19, s. 165-166.

### 3.5. Zasady określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego w razie braku możliwości zastosowania kryteriów lub braku możliwości przekazania wniosku

Jak wyjaśnia M. Gil – Bazo<sup>257</sup>, regulacje rozporządzenia Dublin III zawierają także wskazówki dotyczące ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego w sytuacji, gdy żadne z omówionych powyżej kryteriów nie znajdzie zastosowania w przypadku danego wnioskodawcy lub nie jest możliwe przekazanie sprawy państwu ustalonego na podstawie przewidzianych kryteriów. Katalog możliwych do wystąpienia sytuacji został opracowany w sposób dość szczegółowy, co obrazuje zamieszczony poniżej schemat.

*Schemat 2. Ustalanie państwa odpowiedzialnego w razie braku możliwości stosowania kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu lub przekazania wniosku o azyl do rozpoznania na ich podstawie.*



Opracowanie własne na podstawie art. 3 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.

Jak wynika z zobrazowanych uregulowań, prawodawca przewidział trzy możliwe do wystąpienia warianty, w których przekazanie sprawy wniosku o azyl do rozpoznania właściwemu państwu nie będzie możliwe przy zastosowaniu kryteriów określonych w rozporządzeniu. Pierwszy z nich dotyczy wnioskodawców, którzy nie wyczerpują przesłanek dla zastosowania któregośkolwiek kryterium. Nie mają więc rodziny w żadnym państwie członkowskim, nie posiadają i nigdy nie

<sup>257</sup> M. Gil-Bazo, The safe third country concept in international agreements on refugee protection. Netherlands Quarterly of Human Rights, nr 33(1), 2015, s. 70.

posiadali dokumentu pobytu ani wizy, ich sytuacja nie stanowi przypadku nielegalnego dostania się czy przebywania na terytorium Unii Europejskiej, nie są osobami zależnymi, nie ma powodów, by stosować wobec nich klauzulę humanitarną, a nadto żadne państwo nie wyraziło woli przejęcia do rozpoznania złożonego przez nich wniosku w drodze zastosowania klauzuli suwerenności. W takiej sytuacji odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku o azyl spoczywa na państwie, w którym po raz pierwszy złożony został wniosek o azyl.

Inna sytuacja to taka, w której wprawdzie udało się wyznaczyć państwo odpowiedzialne w oparciu o kryteria ujęte w rozporządzeniu, jednak nie jest możliwe przekazanie wnioskodawcy do tego wyznaczonego państwa. Za przeszkodę uznano w tym aspekcie istnienie istotnych powodów, na podstawie których należy przypuszczać, że procedura azylowa i warunki przyjmowania wnioskodawców w wyznaczonym państwie cechują się wadami systemowymi o takim charakterze, że prawdopodobne jest wystąpienie nieludzkiego lub poniżającego traktowania<sup>258</sup>. Nieludzkie lub poniżające traktowanie rozumie się w tym wypadku tak, jak wynika to z treści art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>259</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 16 lutego 2017 roku w sprawie C.K., H.F. i ich dziecko, A.S. vs. Republika Słowenii C-578/16 dokonał wykładni art. 3 ust. 2 w zakresie przesłanki w postaci nieprawidłowości systemowych o charakterze ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Trybunał wskazał, że nawet jeżeli nie istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w państwie członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu występują nieprawidłowości systemowe, przekazanie w ramach rozporządzenia Dublin III wnioskodawcy może zostać przeprowadzone wyłącznie w warunkach braku jakiegokolwiek ryzyka, że przekazanie to spowoduje rzeczywiste i widoczne niebezpieczeństwo poddania zainteresowanej osoby nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu. Nadto podkreślono, że nieludzkim i poniżającym traktowaniem będzie sytuacja, w której przekazanie ubiegającej się o azyl osoby, która cierpi na szczególnie ciężką chorobę psychiczną lub fizyczną spowodowałoby rzeczywiste i widoczne ryzyko znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia zainteresowanej osoby. Trybunał wyjaśnił, że obowiązkiem organów państwa członkowskiego wykonującego przekazanie jest wyeliminowanie wszelkich poważnych wątpliwości w zakresie wpływu przekazania na stan zdrowia zainteresowanej osoby. Należy wobec tego podejmować niezbędne środki ostrożności, by przekazanie odbyło się w warunkach umożliwiających właściwą i wystarczającą ochronę zdrowia tej osoby. Jako dodatkowe zadanie organów danego państwa członkowskiego Trybunał określił zawieszenie wykonania przekazania osoby, w przypadku której poważny charakter choroby, nawet

---

<sup>258</sup> J. Mitchell, "The Dublin Regulation and Systemic Flaws", w: San Diego International Law Journal, vol. 18, nr 2, 2017, s. 307.

<sup>259</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, (2012/C 326/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>, dostęp: 15.03.2019 r.

mimo zastosowania odpowiednich środków ostrożności, obarcza przekazanie rzeczywistym ryzykiem znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia, zadaniem. Zawieszenie następuje aż do czasu, w którym przekazanie takie stanie się możliwe. Mogłoby to jednak prowadzić do zupełnego wykluczenia możliwości rozpoznania właściwego wniosku o azyl i „utknięcia sprawy” na etapie procedury wstępnej. Stąd też Trybunał w wypadku wystąpienia takiej sytuacji zaproponował państwu członkowskiemu możliwość przejęcia wniosku o azyl do rozpoznania na podstawie klauzuli suwerenności<sup>260</sup>.

Jak podkreśla J. Mitchell<sup>261</sup>, wykładnią prawa unijnego, a zatem i Rozporządzenia Dublin III, zajmuje się TSUE, jednak w przypadku dokonywania oceny wystąpienia wad systemowych, istotne znaczenie ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autor wskazuje, że art. 4 Karty Praw Podstawowych<sup>262</sup> w sensie znaczeniowym pokrywa się z treścią art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>263</sup>. Oba przepisy zawierają bowiem sformułowanie, że nikt nie powinien być poddawany torturom lub niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Stąd też zdaniem autora, naruszenie przepisu art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oznacza wadę systemową w rozumieniu Rozporządzenia Dublin III.

Od czasu wejścia w życie Rozporządzenia Dublin III Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie wypowiadał się w kwestii tego, co stanowi, a co nie stanowi wady systemowej.

Za przełomowe uważa się<sup>264</sup> orzeczenie wydane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji<sup>265</sup>. W rozpatrywanej sprawie Trybunał stwierdził, że Grecja nie wdrożyła skutecznego systemu azylowego, a zatrzymując skarżącego w upokarzających warunkach Grecja naruszyła Europejską Konwencję Praw Człowieka. Co do Belgii, Trybunał uznał, że organy tego kraju powinny wiedzieć o braku gwarancji zapewnienia godnych warunków w Grecji, a w przypadku braku takiej wiedzy, powinny sprawdzić, jak władze greckie stosują swoje prawo azylowe w praktyce. Tego rodzaju zaniedbania po stronie belgijskiej pozwoliły zdaniem Trybunału na uznanie, że Belgia naruszyła zasadę *non-refoulement*, zgodnie z którą zakazuje się przekazywania kogokolwiek krajowi lub terytorium, na którym osoba przekazana mogłaby być narażona na realne ryzyko tortur lub poniżającego traktowania.

---

<sup>260</sup> Wyrok TSUE z 16.02.2017 r. w sprawie C-578/16, C.K., H.F. i ich dziecko, A.S. vs. Republika Słowenii, ECLI:EU:C:2017:127.

<sup>261</sup> J. Mitchell, "The Dublin Regulation and Systemic Flaws", op. cit., s. 313.

<sup>262</sup> Zob. szerz. E. Dynia, Integracja Europejska, Warszawa, 2004, s. 67-71.

<sup>263</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>264</sup> Amnesty International Blog, A. Pyszycza (tłum.), Europejski Trybunał Praw Człowieka broni praw osób ubiegających się o azyl na terenie UE, 24.01.2011, <https://amnesty.org.pl/europejski-trybunal-praw-czlowieka-broni-praw-osob-ubiegajacych-sie-o-azyl-na-terenie-ue/>, dostęp: 07.07.2020.

<sup>265</sup> Wyrok ETPCz, 21.01.2011, M. S.S. v. Belgia i Grecja, (Skarga Nr 30696/09).

Sprawa Sharifi i in. Przeciwno Włochom i Grecji<sup>266</sup> dotyczyła obywatelki Afganistanu, dwóch obywateli Sudanu i jednego obywatela Erytrei. Osoby te nielegalnie dostały się do Grecji, a następnie do Włoch, po czym wróciły do Grecji. Trybunał uznał, że Grecja naruszyła art. 13 i art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bowiem z uwagi na wady systemu azylowego nie dopełniła obowiązku zapewnienia tłumacza i pomocy prawnej. Dodatkowo Włochom zarzucono braki w procedurze azylowej, których istnienie umożliwiało dokonanie deportacji do kraju pochodzenia, gdzie skarżącym groziło ryzyko śmierci, tortur lub niehumanitarnego, poniżającego traktowania.

W sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii<sup>267</sup> - irańskiego małżeństwa z sześciorgiem dzieci, które przybyło do Włoch, małżonków przekazano do Szwajcarii, gdzie odmówiono im rozpoznania wniosku i zdecydowano o zwróceniu do Włoch. Małżonkowie w złożonej skardze podawali, że we Włoszech nie zostaną im zapewnione minimalne standardy godziwego życia, bowiem zostaną zakwaterowani w miejscu bez dostępu do urządzeń sanitarnych, bez prywatności i z przejawami przemocy wśród mieszkańców. Sąd uznał, że w tej sytuacji zwrócenie małżonków do Włoch będzie naruszeniem art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, o ile przed wysłaniem rodziny do Włoch Szwajcaria nie uzyska gwarancji, że rodzina nie zostanie rozdzielona i otrzyma opiekę do stosowaną do wieku każdego z członków rodziny.

Nie mniej, Trybunał rozpatrywał również sprawy, w których nie dopatrywał się występowania wad systemowych. Tak było w przypadku sprawy Mohammadi przeciwko Austrii<sup>268</sup>, czy A.M.E. przeciwko Holandii<sup>269</sup>.

W razie ustalenia istnienia dysfunkcji w państwie wyznaczonym, wniosek o azyl nie jest oczywiście przekazywany do tegoż państwa. Zamiast tego państwo, które prowadzi procedurę wstępną bada możliwość przekazania sprawy do rozpoznania innemu państwu członkowskiemu na podstawie kolejnych kryteriów. Nie przewidziano natomiast szczególnych przepisów proceduralnych odnoszących się do dalszego prowadzenia procedury wstępnej. Stąd też w tym zakresie w dalszym ciągu stosuje się przepisy rozdziału IV rozporządzenia Dublin.

Ostatecznie, jeśli nie jest możliwe przekazanie wniosku azylowego do żadnego państwa według kryteriów rozporządzenia Dublin III, ani też państwu, w którym złożono wniosek o azyl po raz pierwszy, rozpoznaniem wniosku zajmuje się państwo, które przeprowadza procedurę wstępną.

Zamieszczenie w art. 3 ust. 2 rozwiązanie dopełnia katalog kryteriów i wydaje się, że w ten sposób czyni mechanizm ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego zupełnym. Przepis ten stanowi dodatkowo wypadkową wcześniejszych obserwacji funkcjonowania systemu. Jak bowiem słusznie zauważa B. Kolwaczyk, omawiany przepis eliminuje nieusuwalne

---

<sup>266</sup> Wyrok ETPCz, 21.01.2015, Sharifi i in. v. Włochy i Grecja, (Skarga Nr 16643/09).

<sup>267</sup> Wyrok ETPCz, 04.11.2014, Tarakhel v. Szwajcaria, (Skarga Nr 29217/12).

<sup>268</sup> Wyrok ETPCz, 17.11.2014, Mohammadi v. Austria, (Skarga Nr 71932/12).

<sup>269</sup> Decyzja ETPCz, 13.01.2015, A.M.E. v. Holandia, (Skarga Nr 51428/10).

domniemanie, zgodnie z którym każde z państw członkowskich przestrzega prawa UE. Wszystko to razem tworzy w istocie dwurodzajowy katalog przesłanek uznania odpowiedzialności danego państwa. Po pierwsze dane państwo członkowskie musi być wyznaczone w oparciu o odpowiednie kryterium (przesłanka pozytywna), po wtóre zaś nie występuje w stosunku do niego sytuacja z art. 3 art. 2 zd. 2 (przesłanka negatywna)<sup>270</sup>. Badanie przesłanki negatywnej odbywa się z urzędu łącznie z badaniem przesłanki pozytywnej przez państwo prowadzące procedurę wstępną.

Na gruncie dostępnych danych statystycznych możliwe było przygotowanie zestawienia obrazującego ogólną liczbę przypadków wysłania wniosków o przejęcie z uwagi na poszczególne kryteria w latach 2014-2019.

*Tabela 11. Liczba przypadków wysłania wniosków o przejęcie z uwagi na poszczególne kryteria w latach 2014-2019.*

Kryterium	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Względy rodzinne	:	78	10350	11562	50690	4720
Osoby zależne	:	38	165	177	129	105
Posiadanie dokumentu pobytu lub wizy	:	10882	15265	22977	20815	21593
Nielegalny wjazd	:	25072	18785	16723	14876	9399
Nielegalny pobyt	:	978	2532	3856	4260	5356
Klauzula humanitarna	:	257	888	1824	1060	1991
SUMA	0	126684	167683	166266	199772	150778

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Dane zgromadzone w powyższej tabeli wyraźnie wskazują, że najczęściej we wszystkich badanych latach państwa członkowskie uznawały, że wniosek powinien być rozpoznany przez inne państwo z uwagi na fakt posiadania dokumentu lub wizy oraz z uwagi na nielegalny wjazd.

Kryzys migracyjny, który nadszedł wraz z rokiem 2015 doprowadził do drastycznego wzrostu liczby przypadków stosowania kryterium względów rodzinnych od roku 2016. Jest to naturalna konsekwencja zwiększonego napływu uchodźców do Europy, bowiem jest to kryterium uwzględniane w procedurze dublińskiej w pierwszej kolejności.

Jedynym przypadkiem spadku liczby w przypadków stosowania kryterium na przestrzeni lat jest kryterium nielegalnego wjazdu, które w odniesieniu do liczby wniosków wysłanych osiągnęło

<sup>270</sup> B. Kowalczyk, Kompetencje dyskrecjonalne państw w podstawach systemu dublińskiego, w: Acta Universitatis Wtarislauiensis No 3614, Prawo 317, Wrocław 2015, s. 99.

najwyższy pułap w roku 2015. Stopniowy spadek obserwowany w latach kolejnych świadczy o podjęciu działań na rzecz umocnienia granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

Liczba przypadków stosowania pozostałych kryteriów rokrocznie rosła w badanym okresie. Jest to pokłosie zwiększonego napływu imigrantów w ogólnym wymiarze.

Na tożsamo najniższym we wszystkich badanych latach poziomie kształtuje się korzystanie z kryterium osoby zależnej. Jest to kryterium stosowane na tle innych kryteriów stosowane wysoce wyjątkowo, co jak wskazano przy okazji omawiania danych statystycznych dotyczących klauzuli humanitarnej, zgodne jest z intencją prawodawcy.

Niezależnie od powyższego, na mocy art. 3 ust. 3 Rozporządzenia Dublin III, każde państwo członkowskie zachowuje prawo do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego<sup>271</sup>, przy uwzględnieniu przepisów i zabezpieczeń wynikających z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>272</sup>, w szczególności z rozdziału III, sekcji III tejże dyrektywy.

W sprawie C-695/15 PPU Trybunał Sprawiedliwości UE, wobec wątpliwości organu węgierskiego, rozstrzygał m. in. o tym czy państwa członkowskie mają prawo do wysyłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego wyłącznie przed ustaleniem państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też z prawa tego można skorzystać także po ustaleniu państwa odpowiedzialnego. Trybunał orzekł, że Rozporządzenie Dublin III „nie zawiera normy stojącej na przeszkodzie wysłaniu wnioskodawcy do bezpiecznego kraju trzeciego ani przed ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego, ani po tym ustaleniu, ponieważ rozporządzenie to poprzestaje na ustanowieniu kryteriów i mechanizmów w celu ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”<sup>273</sup>.

### 3.6. Wnioski

Rozporządzenie Dublin III dostarcza kryteriów, na podstawie których ustalane jest państwo odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku o azyl. Kryteria te odnoszą się do sytuacji faktycznej i prawnej w jakiej znajduje się każdy wnioskodawca i stosowane są z zachowaniem zasady hierarchiczności.

---

<sup>271</sup> Szerzej o pojęciu „bezpiecznego kraju”: B. Mikołajczyk, „Zasada niewydalania uchodźców a pojęcie „bezpiecznego kraju”, w: Państwo i Prawo, nr 3, 1997, s. 30-42.

<sup>272</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>, dostęp: 14.05.2020.

<sup>273</sup> Wyrok TSUE z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza przeciwko Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ECLI:EU:C:2016:188, pkt 39.



Rozporządzenie przewiduje kilka odrębnych wariantów postępowania z uwagi na wystąpienie szczegółowo wskazanych okoliczności, co czyni procedurę bardzo rozbudowaną na etapie gromadzenia informacji o wnioskodawcy.

Analiza statystyczna wykazała, że osiedlanie się rodzin wnioskodawców w państwach wysoko rozwiniętych gospodarczo prowadzi w efekcie zastosowania kryterium względów rodzinnych do nierównych obciążeń poszczególnych państw w kwestii liczby przeznaczonych do rozpoznania wniosków o azyl.

W hierarchii kryteriów uwzględniono szczególną sytuację osób zależnych, które nie powinny być rozdzielane z pozostałymi członkami rodziny. Kryterium osób zależnych ma niewielkie zastosowanie w praktyce na tle innych kryteriów, ale najczęściej stosowała jej w latach 2014-2019 Grecja, która najczęściej na tle innych państw natrafiała na przesłanki pozwalające na skorzystanie tego kryterium.

Ustalenie braku możliwości wykorzystania kryterium rodziny warunkuje sięgnięcie po kolejne z kryteriów, jakim jest posiadanie dokumentu pobytu lub wizy. Państwo które taki dokument wydało odpowiada za rozpoznanie wniosku o azyl. Jest to jednak zasada ogólna, od której rozporządzenie przewiduje odstępstwa związane z czasem wydania dokumentu, jego ważnością, przypadkami posiadania dokumentu więcej niż jednego państwa. Istotny jest również fakt ewentualnego sfałszowania dokumentu, a także odrębnie reguluje się sytuacje osób dokonujących wjazdu bezwizowego.

Z badań statystycznych wynika, że najwięcej wniosków z uwagi na kryterium posiadania dokumentu lub wizy wysłały państwa gospodarczo atrakcyjne dla wnioskodawców, które to państwa jednocześnie niewiele wydały wnioskodawcom dokumentów pobytu lub wiz. Wyraźnie zaznacza się także pewna liczba państw znajdujących się w sytuacji odwrotnej oraz takich, które w równej mierze mierzą się z wysyłaniem wniosków z uwagi na to kryterium co z ich otrzymywanie, a również takich, które zarówno w przypadku wniosków otrzymywanych jak i wysyłanych stykają się z tym kryterium w jednostkowych przypadkach. Dane obrazują, więc jednoznacznie, że kształt prawa migracyjnego poszczególnych państw członkowskich znajduje bezpośrednie przełożenie na nierówności w obciążeniu odpowiedzialnością za rozpoznanie wniosków azylowych.

Jeśli powyższe kryteria nie znajdują zastosowania w danym przypadku, bada się, czy wnioskodawca dokonał nielegalnego wjazdu lub pobytu na teren Unii Europejskiej. Za rozpoznanie wniosku o azyl zgodnie z podstawową zasadą odpowiada w takim wypadku państwo, którego granica została nielegalnie przekroczona lub państwo, na terenie którego wnioskodawca nielegalnie przebywa od co najmniej 5 miesięcy.

Statystyki, dotyczące liczby przypadków wykorzystania kryterium nielegalnego wjazdu odzwierciedla problemy nierównego obciążenia, które wystąpiły w poszczególnych państwach w

dobie kryzysu migracyjnego. Najmniejszy problem w kwestii obciążenia miały państwa położone najdalej północ lub te, które położone są w Europie środkowej. Z kolei w najtrudniejszej sytuacji w związku ze stosowaniem kryterium nielegalnego wjazdu znalazły się państwa położone w basenie Morza Śródziemnego.

Z kolei przeprowadzone badania wykazały niewielką przydatność kryterium nielegalnego pobytu w przypadku większości państw, co świadczyć może o istotnych trudnościach dowodowych w tymże zakresie.

Oprócz powyższych kryteriów przyznaje się państwom możliwość podejmowania decyzji dyskrecjonalnych. Służą do tego klauzula suwerenności oraz klauzula humanitarna. Pierwsza z nich jest w praktyce umożliwieniem każdemu państwu członkowskiemu wydania jednostronnej decyzji o przejęciu wniosku danego wnioskodawcy do rozpoznania. Jest to instrument zakładający wzięcie pod rozwagę względów o znaczeniu politycznym, humanitarnym, ale też czysto praktycznym, w sytuacji względy te są istotne dla danego państwa członkowskiego, a nie byłyby brane pod uwagę przy wykorzystaniu podstawowych kryteriów. Druga stwarza każdemu państwu członkowskiemu wnioskowanie do innego państwa o przejęcie wniosku do rozpoznania w razie stwierdzenia że względy humanitarne uzasadniają potrzebę przekazania wniosku do innego państwa członkowskiego, które to państwo nie byłoby odpowiedzialne na podstawie żadnych innych kryteriów.

Dane statystyczne wskazują na kolosalne rozbieżności pomiędzy liczbą wydawanych przez poszczególne państwa członkowskie decyzji jednostronnych z uwagi na klauzulę suwerenności. Świadczy to o niskim poziomie solidarności państw i różnych kształtach prowadzonej polityki migracyjnej. Z kolei wnioski o przejęcie z uwagi na klauzulę humanitarną we wszystkich, prócz Grecji, państwach stanowiły wyjątki, co podobnie jak w przypadku kryterium osób zależnych uznać należy za objaw prawidłowy, zgodny z zamiarem prawodawcy.

Uważa się, że klauzule dyskrecjonalne w systemie dublińskim są potwierdzeniem tego, że system ten opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania między państwami.

Oprócz powyższych kryteriów i klauzul Rozporządzenie Dublin III przewiduje również rozwiązania na wypadek:

- braku możliwości ustalenia państwa odpowiedzialnego w oparciu o kryteria,
- braku możliwości przekazania wnioskodawcy do państwa ustalonego jako odpowiedzialne na podstawie kryteriów,
- braku możliwości przekazania wniosku któremukolwiek państwu ustalonemu w oparciu o którekolwiek kryterium, ani też państwu, w którym pierwotnie złożono wniosek o azyl z uwagi na wady systemowe.

Stworzono również możliwość przekazania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego.

Z danych statystycznych wynika, że najczęściej dopiero trzecie i czwarte kryterium znajdują zastosowanie i są podstawą kierowania wniosków o przejście. W roku 2016 odnotowano znaczny wzrost liczby wniosków o przejście z uwagi na względy rodzinne, co stanowi pokłosie trwającego od 2015 roku kryzysu migracyjnego. Stosunkowo rzadko państwa sięgały po klauzulę humanitarną. Niewiele było również przypadków kierowania wniosków o przejście z uwagi na osobę zależną.

Szeroki katalog kryteriów niewątpliwie pozytywnie wpływa na poszanowanie praw wnioskodawców, jednak nie uwzględnia w żadnej mierze zakresu obciążenia poszczególnych państw członkowskich w wyniku zastosowania kryteriów. Skomplikowana sieć możliwych do wystąpienia przypadków dodatkowo wydłuża realizowanie procedury wstępnej w związku z koniecznością zgromadzenia szeregu informacji i przeprowadzenia w ich zakresie postępowania dowodowego.

## 4. Zagadnienia proceduralne

### 4.1. Procedura stosowania systemu dublińskiego

Realizowana w oparciu o system dubliński procedura wstępnego rozpoznania wniosku o azyl ograniczona jest jedynie do badania formalnych aspektów złożonego wniosku, stąd też postępowanie w dużej mierze ma charakter techniczny<sup>274</sup>. Końcowym rezultatem zastosowania mechanizmu dublińskiego ma być bowiem wyłącznie ustalenie, które państwo członkowskie odpowiadać będzie na merytoryczne rozpoznanie wniosku i następnie przekazanie wnioskodawcy do ustalonego państwa.

Jak zauważa J. Abrisketa Uriarte<sup>275</sup>, w rzeczywistości sama procedura dublińska jest w powyższym kontekście procedurą wstępną do właściwej procedury azylowej.

Zgodnie z informacją przekazywaną wnioskodawcom w ulotce informacyjnej opracowanej przez Komisję Europejską w Rozporządzeniu wykonawczym, przeprowadzenie całości procedury dublińskiej, a zatem od momentu złożenia wniosku o azyl do momentu przekazania do państwa ustalonego jako odpowiedzialne za rozpoznanie tego wniosku może w normalnych okolicznościach, a więc zakładając, że procedura nie zostanie zawieszona, np. z powodu skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, potrwać do 11 miesięcy<sup>276</sup>.

Rozporządzenie Dublin III nie powołuje organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie procedury wstępnej w poszczególnych państwach członkowskich. Kwestie dotyczące organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie procedury dublińskiej uregulowano w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Zgodnie z treścią art. 4 tej dyrektywy, państwa członkowskie mają obowiązek wyznaczenia dla wszystkich procedur - w tym także dla procedury dublińskiej (art. 4.ust.2 lit. a) - organu rozstrzygającego, który będzie odpowiadał za odpowiednie rozpatrywanie wniosków. Po stronie państw członkowskich leży także obowiązek zapewnienia wyznaczonemu organowi odpowiednich środków, wystarczającej liczby wykwalifikowanego personelu dla wypełnienia wszystkich zadań wymienionych w dyrektywie, aby

---

<sup>274</sup> J. Chlebny, art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit., s. 147.

<sup>275</sup> J. Abrisketa Uriarte, *The Reform of the Dublin III Regulation: How to Build or Not to Build Further Enforcing Mechanisms*. Spanish Yearbook of International Law, nr 23/2019, s. 267.

<sup>276</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32014R0118>, dostęp: 26.03.2019 r.

organ ten dysponował odpowiednimi środkami, w tym wystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników, aby mógł wypełniać swoje zadania zgodnie z niniejszą dyrektywą.

W literaturze wskazuje się na istnienie wątpliwości dotyczącej konieczności przeprowadzania procedury dublińskiej w sprawach, w których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznać należy za niedopuszczalny<sup>277</sup>. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości UE, który w orzeczeniu z dnia 19 marca 2019 r. w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17<sup>278</sup> stwierdził, że zastosowanie stanowiącego podstawę odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przepisu art. 33 ust. 2 lit. a Dyrektywy 2013/32/UE<sup>279</sup>, nie musi być poprzedzone procedurą przejęcia lub wtórnego przejęcia przewidzianą w Rozporządzeniu Dublin III.

Istotna jest zauważona przez B. Kowalczyk<sup>280</sup> zasada systemu odpowiedzialności tylko jednego państwa członkowskiego. Opiera się ona na regule wzajemnego zaufania, która przybiera w tym wypadku uszczegółowioną postać zasady bezpiecznego kraju. Przyjmuje się, zatem domniemanie, że każde z państw członkowskich zapewnia tożsamy poziom bezpieczeństwa w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, tj. przestrzega praw podstawowych jednostki, nie narusza zasady *non-refoulement*<sup>281</sup>.

Jak podkreśliła A. Grzelak, nie istnieje sposób na zadekretowanie wzajemnego zaufania na piśmie i nie może być ono uznawane za wartość niezmienną<sup>282</sup>. Dlatego powyższe domniemanie jest możliwe do obalenia w razie wystąpienia przesłanki negatywnej z art. 3 ust. 2 (zob. szerzej Rozdział 3.5).

Polski ustawodawca implementował przepisy prawa UE dotyczące sposobu udzielania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>283</sup>. Akt prawy wskazuje organ odpowiedzialny za przeprowadzenie całej procedury azylowej, a także ustala przebieg tej procedury,

---

<sup>277</sup> Por. J. Chlebny, art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit., s. 143.

<sup>278</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 marca 2019 r. w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim, Fadwa Ibrahim, Bushra Ibrahim, Mohammad Ibrahim, Ahmad Ibrahim (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) przeciwko Bundesrepublik Deutschland, oraz Bundesrepublik Deutschland przeciwko Tausowi Magamadowowi (C-438/17), ECLI:EU:C:2019:219, pkt 80.

<sup>279</sup> Przepis ten implementowany został do polskiego porządku prawnego w art. 38 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>280</sup> B. Kowalczyk, Kompetencje dyskrecjonalne państw w podstawach systemu dublińskiego, w: Acta Universitatis Wtarislaviensis No 3614, Prawo 317, Wrocław 2015, s. 90.

<sup>281</sup> Zob. szerz. S. Krisper, The European Union's Safe Country Concepts versus the principle of non-refoulement, Wiedeń 2012.

<sup>282</sup> A. Grzelak, Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer), PiP 2018, nr 10, s. 50-66.

<sup>283</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666).

również w zakresie zagwarantowania cudzoziemcom – wnioskodawcom poszanowania ich praw wskazanych w przepisach unijnych dotyczących systemu dublińskiego. W Polsce obowiązki związane z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony cudzoziemcom wykonuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, przy czym wnioski składane są za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej albo komendanta placówki Straży Granicznej (art. 24 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z Rozporządzeniem Dublin III, postępowanie wstępne zostaje wszczęte wraz ze złożeniem przez wnioskodawcę pierwszego wniosku o azyl w którymkolwiek państwie członkowskim (art. 20).

Jak zauważyła J. Kapelańska – Pręgowska, przeważnie państwem, w którym składany jest wniosek, jest pierwsze państwo członkowskie, w którym przekraczana zostaje granica<sup>284</sup>.

Przez „złożenie wniosku” rozumie się dwa warianty - w zależności od sposobu wnioskowania o udzielenie ochrony. Pierwszy sposób dotyczy sytuacji, w której cudzoziemiec złożył wniosek na piśmie do właściwego organu. Innym sposobem wszczęcia postępowania jest przygotowanie sprawozdania w oparciu o złożoną przez cudzoziemca deklarację zamiaru złożenia wniosku. Rozporządzenie nie precyzuje terminu na sporządzenie sprawozdania, ograniczając się w tym aspekcie jedynie do nieostrego określenia, iż winno się to odbyć w możliwie jak najkrótszym okresie. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Rozporządzenia Dublin III moment złożenia wniosku to ten, w którym wniosek lub sprawozdanie dotarł w danym państwie członkowskim do właściwego organu. W kwestii momentu wszczęcia postępowania wstępnego wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wydanym w dniu 26 lipca 2017 roku orzeczeniu w postępowaniu C-670/16 (Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland)<sup>285</sup>. W sprawie tej organ niemiecki skierował do Trybunału m. in. pytanie prejudycjalne dotyczące tego, czy zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl<sup>286</sup> może być traktowane na równi z formularzem lub sprawozdaniem i czy moment złożenia takiego zaświadczenia jest momentem wszczęcia procedury wstępnej zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, a także dotyczące tego, czy równoznaczne z otrzymaniem sprawozdania przez organ jest poinformowanie organu o istotnej treści sprawozdania. Trybunał stwierdził, że treść artykułu 20 ust. 2 *„należy interpretować w ten sposób, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony, gdy pisemny dokument – sporządzony przez organ publiczny i zaświadczający, że obywatel państwa trzeciego wniósł o udzielenie mu ochrony międzynarodowej –*

---

<sup>284</sup> J. Kapelańska-Pręgowska, Czynniki ryzyka a ochrona uchodźców przed wydaleniem w świetle art. 3 EKPC, Państwo i Prawo 2014, nr 5, s. 30-44.

<sup>285</sup> Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-670/16 (Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2017:587.

<sup>286</sup> Zgodnie z pkt 37 wyroku wydanego w postępowaniu C-670/16 (Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland), „w prawie niemieckim rozróżnia się czynność polegającą na zwróceniu się o azyl, która ogólnie jest dokonywana przed organem innym niż urząd, od złożenia formalnego wniosku o azyl przed urzędem. Obywatel państwa trzeciego, który zwraca się o azyl, jest kierowany do ośrodka przyjmującego, w którym otrzymuje zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl.”

*został doręczony organowi zobowiązanemu do wykonania obowiązków wynikających z tego rozporządzenia i, w danym wypadku, gdy organowi temu doręczono jedynie zasadnicze informacje zawarte w takim dokumencie, lecz nie sam dokument lub jego kopię.*

*W tym względzie w pierwszej kolejności należy wskazać, że w przepisie tym uściślono w zdaniu drugim, iż w przypadku gdy wniosek nie został złożony na piśmie, okres między deklaracją zamiaru a przygotowaniem sprawozdania powinien być możliwie jak najkrótszy, co wskazuje z jednej strony, że sporządzenie tego sprawozdania stanowi zasadniczo formalność mającą na celu ustalenie zamiaru obywatela państwa trzeciego związanego z ubieganiem się o ochronę międzynarodową, a z drugiej strony, że realizacja tej ochrony nie powinna być odraczana”.*

Przypadek rozpatrywany w przytoczonym postępowaniu wskazuje pośrednio na kwestię braku jednolitości przepisów dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej w krajowych systemach prawa poszczególnych państw członkowskich. Ponieważ stosowanie systemu dublińskiego opiera się na zróżnicowanych systemach krajowych, przepisy rozporządzenia Dublin III muszą być interpretowane szeroko, czemu wyraz dał Trybunał w tej właśnie sprawie. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Trybunału, każdy w zasadzie przejaw wyrażenia woli ubiegania się o ochronę międzynarodową determinuje odpowiedni urząd w danym państwie członkowskim do wszczęcia procedury wstępnej.

Procedura wstępna rozpoczyna się od ustalenia, które państwo członkowskie odpowiedzialne jest za jej przeprowadzenie. Zgodnie z podstawową zasadą, odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku bada państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek. Tak należy wnioskować z treści art. 20 ust. 1, w którym mowa jest o wszczęciu postępowania w państwie, w którym wniosek o azyl został złożony. Już na tak wczesnym etapie rozporządzenie przewiduje jednak możliwość wystąpienia sytuacji wyjątkowych. Chodzi o przypadek, w którym wnioskodawca znajduje się na terenie innego państwa niż to, w którym został złożony wniosek. Wówczas państwo, które wniosek otrzymało uznaje, że odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku powinno ustalić państwo, w którym wnioskodawca faktycznie przebywa. Informacja o tym zostaje bezzwłocznie przekazana do państwa pobytu wnioskodawcy i na potrzeby procedury dublińskiej tworzy się fikcję prawną, że państwo, w którym wnioskodawca faktycznie przebywa jest państwem, w którym został złożony wniosek (art. 20 ust. 4) . Nie sprecyzowano przy tym sposobu przekazania informacji, a termin na dokonanie tej czynności wyrażony jest pojęciem „bezzwłocznie”, które nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku dochowywania konkretnego terminu. Może także zdarzyć się, że cudzoziemiec, który złożył wniosek o azyl (wnioskodawca) w jednym państwie członkowskim, przemieścił się do drugiego państwa członkowskiego i tam:

- wariant I – przebywa bez posiadania dokumentu pobytu,

- wariant II – złożył wniosek o udzielenie azylu (co skutkowało dorozumianym cofnięciem pierwotnie złożonego wniosku – art. 2 lit. e).

Wówczas państwo, w którym wnioskodawca przebywa wnioskuje o wtórne przejście do państwa, w którym złożony został pierwotnie wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wtórne przejście następuje celem dokończenia procedury wstępnej (art. 20 ust. 5 zd. 1). Dalszy wyjątek polega na tym, że w razie gdy wnioskodawca opuścił w międzyczasie terytorium państw członkowskich na okres dłuższy niż trzy miesiące lub otrzymał dokument pobytu w innym państwie członkowskim, obowiązek wtórnego przejścia wygasa. Ciężar dowodowy spoczywa w tym wypadku na państwie, do którego skierowano wniosek o wtórne przejście (art. 20 ust. 5 zd. 2). W razie gdy cudzoziemiec po czasie trzech miesięcy nieobecności wrócił na terytorium państw członkowskich i składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, wniosek ten powoduje wszczęcie zupełnie nowego postępowania wstępnego (art. 20 ust. 5 zd. 3). Zatem udowodnienie, że wnioskodawca opuścił terytorium państw członkowskich na ponad trzy miesiące oznacza definitywne zakończenie postępowania w sprawie złożonego wniosku o ochronę.

W polskim porządku prawnym zadania w sprawie ustalenia państwa odpowiedzialnego, o których mowa w art. 20 Rozporządzenia Dublin III realizuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, co wynika z art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyznaczone do przeprowadzenia procedury wstępnej państwo członkowskie zobligowane jest do zbadania w stosunku do każdego wnioskodawcy, czy spełnia on któreś z wyznaczonych rozporządzeniem kryteriów i czy jakieś inne państwo członkowskie winno przejąć złożony wniosek o azyl do rozpoznania. Na tym etapie zastosowanie znajduje 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 odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskie przez obywatela państwa trzeciego<sup>287</sup> w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 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 (rozporządzenie wykonawcze). Załącznik I do rozporządzenia wykonawczego zawiera standardowy formularz do ustalania państwa członkowskiego

---

<sup>287</sup> 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 odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskie przez obywatela państwa trzeciego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003R1560>, dostęp: 26.03.2019 r.



odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jest to czterostronicowy dokument, który należy wypełnić zgodnie z treścią dowodów bezpośrednich (środki dowodowe) i pośrednich (środki poszlakowe) zgromadzonych w toku prowadzenia procedury wstępnej. Jak więc wskazuje J. Chlebny nie wszystkim dowodom przyznano identyczną moc<sup>288</sup>.

Załącznik II stanowi wykaz dowodów bezpośrednich i pośrednich w odniesieniu do każdego z przewidzianych w rozporządzeniu kryteriów. Ogólnie rzecz ujmując, za dowody bezpośrednie uznaje się dowody z dokumentów: pisemne potwierdzenia informacji uzyskane od innych państw członkowskich, wyciągi z rejestrów, dokumenty pobytu, wize, badania krwi lub DNA, pisemne zgody osób zainteresowanych (gdy wymagane), trafienie w systemie VIS, stemple i pieczęci w paszporcie, bilety wjazdowe, „trafienie” w systemie Eurodac, oficjalne sprawozdania odpowiednich organów. Z kolei dowodowy poszlakowe uzyskuje się w drodze otrzymania dających się zweryfikować danych od samego wnioskodawcy, sprawozdań i potwierdzeń informacji uzyskanych od organizacji międzynarodowych, deklaracji członków rodziny, ale również rachunki za hotel, odciski palców uzyskane inaczej niż w ramach systemu Eurodac, bilety, karty przyjęć i lekarzy. Wykaz dzieli poszczególne rodzaje dowodów przyporządkowując je do poszczególnych kryteriów z Rozporządzenia Dublin III. Katalog dowodów opracowany jest zgodnie z wytycznymi wynikającymi z treści art. 22 Rozporządzenia Dublin III. Tu z kolei dokonano podziału na dowody i poszlaki. Dowód formalny może być obalony jedynie dowodem przeciwnym, zaś poszlaki z uwagi na mniejszą wartość dowodową brane są pod uwagę jedynie w razie braku możliwości zgromadzenia dowodów formalnych. Poszlaki mogą posłużyć za wystarczający środek dowodowy do ustalenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego jeżeli cechuje je spójność możliwość zweryfikowania i odpowiednia szczegółowość.

Wydaje się, że waga dowodów poszlakowych została wprost wyrażona w art. 34 ust. 4 zd. 3, zgodnie z którym państwa przekazują w ramach prowadzonej współpracy administracyjnej możliwe do zweryfikowania oświadczenia wnioskodawcy, jednak *„przyjmuje się, że takie istotne informacje z wiarygodnych źródeł są same w sobie niewystarczające do ustalenia odpowiedzialności i kompetencji państwa członkowskiego na podstawie [...] rozporządzenia, ale mogą pomóc w ocenie innych przesłanek odnoszących się do poszczególnych wnioskodawców”*.

Postanowienia rozporządzenia zamieszczone w art. 22, a dotyczące przeprowadzania dowodów zostały opatrzone tytułem „odpowiedź na wniosek o przejęcie”. Treść ust. 1 sugeruje, że postępowanie dowodowe przeprowadzane jest przez państwo, do którego skierowany już został wniosek o przejęcie i dopiero na etapie przygotowywania odpowiedzi państwo sięga po dowody. Rozumowanie takie pozostawałoby jednak w sprzeczności z wykładnią art. 21 ust. 1, zgodnie z

---

<sup>288</sup> J. Chlebny, op.cit.

którym państwo członkowskie występuje z wnioskiem o przejście, jeżeli uznaje, że inne państwo członkowskie odpowiada za rozpoznanie wniosku. Wydaje się oczywistym, że uznania takiego dokonać należy w oparciu o przeprowadzone postępowanie dowodowe – jest to wszak jedyny sposób, na uzyskanie danych o osobie ubiegającej się o azyl i w następstwie odniesienie tych danych do poszczególnych kryteriów. Stąd konkluzja, że normy prawne skierowane w art. 22 do państwa odpowiadającego na wniosek o przejście, stosuje także państwo, w którym złożony został wniosek o azyl, choć nie wynika to wprost z treści rozporządzenia.

Formularz do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wymaga uzyskania danych osobowych wnioskodawcy, jego fotografii oraz szeregu danych szczegółowych:

- dane osobowe członków rodziny,
- wcześniejsze procedury azylowe,
- dokumenty tożsamości, dokumenty zastępujące paszport i inne dokumenty identyfikujące,
- dokumenty pobytu lub wiza,
- trasa podróży,
- pobyt w innym państwie członkowskim,
- inne użyteczne informacje.

Formularz został dołączony do niniejszej rozprawy w załączniku nr 1.

Na podstawie zgromadzonych danych państwo przeprowadzające procedurę dublińską decyduje o ewentualnej potrzebie przekazania wniosku do rozpoznania innemu państwu. W razie jej stwierdzenia odpowiedni organ krajowy wypełnia wniosek o przejście zawarty w początkowej części formularza, wskazując przepis rozporządzenia Dublin III zawierający kryterium determinujące przejście. Na złożenie wniosku o przejście przewidziano termin trzymiesięczny od daty złożenia wniosku o azyl. W przepisie art. 21 ust. 1 zawarto jednak sformułowanie, że wniosek o przejście należy złożyć „tak szybko, jak to możliwe”. Termin wynosi dwa miesiące w razie uzyskania trafienia w systemie Eurodac<sup>289</sup>. W razie uchybienia powyższym terminom procedura dublińska zostaje zakończona, zaś wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpoznaje państwo, które uchybiło terminom.

Przy założeniu, że terminy zostały jednak dochowane, procedura dublińska wchodzi w fazę odpowiedzi na wniosek o przejście. Państwo wnioskujące może skierować wniosek w trybie zwyczajnym lub w trybie pilnym. W tym drugim wariantcie, przy spełnieniu warunku odpowiedniego uzasadnienia takiej potrzeby (odmowa zezwolenia na wjazd lub pobyt, pozostanie po aresztowaniu za nielegalny pobyt, pozostanie po doręczeniu lub wykonaniu decyzji o wydaleniu), państwo

---

<sup>289</sup> J. Chlebny, Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, op. cit.

wnoszące o przejęcie zwraca się z prośbą o pilną odpowiedź, wyznaczając do tego stosowny termin, który nie może być jednak krótszy niż jeden tydzień (art. 21 ust. 2). Państwo odpowiadające może uchybić wyznaczonemu terminowi, jednak zawsze musi zostać zachowany termin maksymalnie jednego miesiąca od otrzymania wniosku (art. 22 ust. 6). Z kolei w trybie zwyczajnym termin na udzielenie odpowiedzi wynosi dwa miesiące (art. 22 ust. 1). Niedochowanie wskazanych terminów poczytuje się za milczącą zgodę – państwo zobowiązane do udzielenia odpowiedzi w takiej sytuacji zostaje obciążone obowiązkiem przejęcia wnioskodawcy łącznie z obowiązkiem przygotowania jego przybycia. (art. 22 ust. 7).

Po dokonaniu sprawdzenia dowodów przedstawionych przez państwo wnoszące, państwo do którego skierowany jest wniosek może udzielić odpowiedzi o charakterze pozytywnym lub negatywnym. Zostało to uregulowane w art. 5 i 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskie przez obywatela państwa trzeciego<sup>290</sup>. W razie uwzględnienia wniosku państwo członkowskie udziela odpowiedzi pozytywnej, a procedura dublińska wchodzi w kolejną fazę – przekazania wnioskodawcy. Nie zawsze jednak dowody i argumentacja państwa wnoszącego muszą być podzielane przez państwo zobowiązane do udzielenia odpowiedzi. W takim wypadku przesyłana jest odpowiedź odmowna, zawierająca szczegółowe uzasadnienie. Państwo wnoszące może uznać odmowę, tj. zgodzić się z przedstawioną argumentacją, wówczas prowadzi w dalszym ciągu procedurę dublińską, ustalając inne odpowiedzialne państwo. W sytuacji, gdy państwo wnoszące nie podziela jednak stanowiska wynikającego z odpowiedzi odmownej, w terminie trzech tygodni od uzyskania odpowiedzi wzywa ponownie do rozpoznania wniosku o przejęcie, na co z kolei państwo, do którego skierowany jest ponowny wniosek ma wyznaczony dwutygodniowy termin. Ściślej rzecz ujmując, w przepisie wskazano, że państwo wnoszące „musi” skierować ponowny wniosek w terminie trzech tygodni. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-47/17 i C-48/17, X i X przeciwko

---

<sup>290</sup> Akt prawny, pomimo zmian dokonanych rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 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 dalszym ciągu w kilku miejscach (w tym przy art. 5 i 6) odnosi się do rozporządzenia Dublin II i wymienia w treści przepisy z tej wersji rozporządzenia. Jest to związane z regulacją przepisu art. 48 rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którym rozporządzenie Dublin II traci moc, zaś odesłania do uchylonego rozporządzenia należy odczytywać jako odesłania do rozporządzenia obowiązującego, zgodnie z załączoną do niego tabelą korelacji (załącznik II). Wskazywane w art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego przepisy art. 18 i 20 to w rozporządzeniu Dublin III odpowiednio przepisy art. 22 i art. 23 ust. 1.

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, po tym terminie państwo traci taką możliwość (pkt 79)<sup>291</sup>. Z kolei państwo ponownie odpowiadające „stara się” udzielić odpowiedzi w terminie dwóch tygodni. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „*przepis ten ma zachęcać państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, do lojalnej współpracy z wnioskującym państwem członkowskim poprzez ponowne zbadanie w terminie przewidzianym we wspomnianym przepisie wniosku tego ostatniego państwa członkowskiego o przejście lub wtórne przejście zainteresowanej osoby, ale nie ma na celu ustanowienia prawnego obowiązku udzielania odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy pod rygorem przeniesienia na nie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej*” (pkt 77)<sup>292</sup>. Co istotne, taka dodatkowa procedura nie wpływa na długość terminów wyznaczonych w art. 22 rozporządzenia Dublin III. Zatem proces udzielenia odpowiedzi negatywnej, a następnie ponownego rozpatrzenia wniosku musi zmieścić się w ramach czasowych dwóch miesięcy dla trybu zwyczajnego i jednego miesiąca dla trybu pilnego. Nie mniej, jak podkreślił Trybunał, niedochowanie dwutygodniowego terminu z art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego nie pociąga za sobą skutku w postaci dorozumianej akceptacji wniosku o przejście (pkt 78)<sup>293</sup>. W konsekwencji takiego stanowiska Trybunał orzekł co do meritum, że „*w przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek o przejście lub wtórne przejście, nie udzieli w tym dwutygodniowym terminie odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, dodatkowa procedura ponownego rozpatrzenia zostaje ostatecznie zamknięta, w związku z czym wnioskujące państwo członkowskie należy z upływem wspomnianego terminu uznać za odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, chyba że posiada ono jeszcze wystarczająco dużo czasu, aby móc złożyć w wiążących terminach przewidzianych w tym celu w art. 21 ust. 1 i w art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 ponowny wniosek o przejście lub wtórne przejście*”<sup>294</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego faktyczny transfer wnioskodawcy do innego państwa dokonywany w konsekwencji tzw. milczącej zgody na przejście odbywa się dopiero po uzyskaniu potwierdzenia na piśmie, że państwo, które nie udzieliło terminowo odpowiedzi na wniosek uznaje swoją właściwość. Państwo to ma obowiązek niezwłocznego dokonania potwierdzenia. Tego typu rozwiązanie powoduje, że brak terminowej

---

<sup>291</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-47/17 i C-48/17, X i X przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2018:900.

<sup>292</sup> Ibidem.

<sup>293</sup> Ibidem.

<sup>294</sup> Ibidem.

odpowiedzi na wniosek o przyjęcie prowadzi do przejścia odpowiedzialności w wymiarze teoretycznym. Bowiem do kontynuowania procedury dublińskiej w praktycznym wymiarze konieczna jest reakcja państwa, które nie udzieliło odpowiedzi. Podyktowane jest to oczywiście ochroną wnioskodawcy, którego nie sposób wysłać do państwa, które w żadnej formie nie reaguje na apele o działanie, jednak z perspektywy oceny systemu dublińskiego może obniżać poziom jego skuteczności. Jak bowiem słusznie wskazuje G. Anagnostaras<sup>295</sup>, państwo członkowskie wnioskujące o przyjęcie jest zasadniczo zobowiązane do wzięcia pod rozwagę, czy państwo członkowskie ustalone jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego będzie w pełni przestrzegać podstawowych praw wnioskodawcy.

Komisja Europejska w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 kwietnia 2016 r. „W kierunku reformy WESA i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”<sup>296</sup> zwróciła uwagę, że zróżnicowane traktowanie osób ubiegających się o azyl w poszczególnych państwach członkowskich, w tym również pod względem długości procedur sprzyja wtórnym przepływom, wbrew zakazowi w tym zakresie wynikającym *a contrario* z treści art. 7 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>297</sup>.

Jeżeli wnioskodawcy po złożeniu wniosku w jednym państwie członkowskim nie pozostają w nim, a zamiast tego przemieszczają się do kolejnych państw członkowskich, gdzie składają kolejne wnioski o azyl lub po prostu przebywają bez odpowiedniego dokumentu pobytu, to wówczas w zależności od etapu postępowania wyróżnia się następujące możliwe warianty prowadzenia postępowania:

- co do pierwszego wniosku o azyl została wszczęta procedura dublińska, jednak nie ustalono jeszcze państwa odpowiedzialnego - cudzoziemiec może zostać przekazany do innego państwa członkowskiego, celem dokończenia procedury dublińskiej (por. uwagi do art. 20 ust. 5),
- co do pierwszego wniosku o azyl zakończono procedurę dublińską, zaś wniosek o azyl jest na etapie rozpoznania - wnioskodawca może zostać przekazany do innego państwa członkowskiego, celem dokończenia rozpoznawania wniosku o azyl (art. 18 ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 lit. b),
- co do pierwszego wniosku o azyl zakończono procedurę dublińską, zaś wniosek o azyl jest na etapie rozpoznania i wnioskodawca dokonał wówczas jego cofnięcia - państwo członkowskie,

---

<sup>295</sup> G. Anagnostaras, The common european asylum system: Balancing mutual trust against fundamental rights protection. German Law Journal, nr 21(6), 2020, s. 1181.

<sup>296</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 197 final

<sup>297</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013L0033>, dostęp: 14.05.2020 r.

w którym cudzoziemiec złożył nowy wniosek lub przebywa bez dokumentu umożliwia cudzoziemcowi złożenie nowego wniosku lub wniesienie o rozpoznanie wniosku cofniętego (art. 18 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 18 ust. 1 lit. c),

- co do pierwszego wniosku o azyl zakończono procedurę dublińską, zaś wniosek o azyl został odrzucony - państwo członkowskie, w którym cudzoziemiec złożył nowy wniosek lub przebywa bez dokumentu, umożliwia temu cudzoziemcowi złożenie środka zaskarżenia (art. 18 ust. 2 zd. 3 w zw. z art. 18 ust. 1 lit. d).

Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 2 kwietnia 2019 roku, *„jeżeli chodzi o art. 18 ust. 1 lit. b)-d) rozporządzenia Dublin III, należy stwierdzić, że odnosi się on do osoby, która, po pierwsze, złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który jest w trakcie rozpatrywania, wycofała ten wniosek w trakcie rozpatrywania lub której wniosek został odrzucony, a po drugie, bądź złożyła wniosek w innym państwie członkowskim, bądź bez dokumentu pobytowego przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego”* (pkt 51)<sup>298</sup>.

W prawie Unii Europejskiej stosuje różnicowanie nazewnictwa w stosunku do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w zależności od ich sytuacji. Podyktowane jest to definicją „wnioskodawcy”, którym zgodnie z procedurą dublińską jest ten obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który w dowolnym kraju członkowskim złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a nie została w sprawie tego wniosku podjęta jeszcze decyzja prawomocna. Dla oznaczenia obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca w innych stadiach jego przebywania na terytorium państw członkowskich, prawodawca na potrzeby procedury dublińskiej najczęściej stosuje pojęcie „osoby zainteresowanej” lub posługuje się odesłaniem, wskazując „osobę, której mowa w art. [odpowiednio] 18 ust. 1 lit. c lub lit. d”<sup>299</sup>.

Należy podkreślić, że zgodnie z treścią regulacji z art. 23 ust. 1, złożenie wniosku o wtórne przejście ma charakter fakultatywny. Przy wtórnym przejściu tożsamo jak przy pierwszym wniosku o przejście określone zostały terminy na złożenie wniosku – dwa miesiące od daty złożenia wniosku w przypadku uzyskania trafienia w systemie Eurodac, a w sytuacji, gdy wniosek oparty jest na innych dowodach niż informacje wynikające z trafienia, termin wynosi trzy miesiące. Także w tym przypadku prawodawca posługuje się pojęciem wnioskowania „możliwie najszybciej”, sugerując przy tym, że priorytetowe są działania związane z przygotowaniem wniosku. Niedochowanie terminów również w przypadku wniosku o wtórne przejście skutkuje przeniesieniem odpowiedzialności na państwo członkowskie, w którym złożono nowy wniosek.

---

<sup>298</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2019 r., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przeciwko H., C-582/17, ECLI:EU:C:2019:280.

<sup>299</sup> EASO, Wytyczne EASO dotyczące systemu dublińskiego: standardy operacyjne i wskaźniki, 2020, s. 12.

Nieco inaczej kształtuje się sytuacja osób, które opuściły państwo członkowskie, w którym złożyły wniosek o azyl, jednak w nowym państwie pobytu, gdzie przebywają bez posiadania odpowiedniego dokumentu pobytu, nie złożyły nowego wniosku.

Jak wskazuje G. Heeren<sup>300</sup>, w takim przypadku Rozporządzenie Dublin III pozwalana na transfer wnioskodawcy. Jeśli bowiem w stosunku do takiej osoby odpowiednie organy decydują się na sprawdzenie jej danych w systemie Eurodac i w efekcie uzyskają informację, że w sprawie wniosku azylowego złożonego w innym państwie członkowskim nie wydano ostatecznej decyzji odmownej, wówczas mogą w terminie dwóch miesięcy od uzyskania trafienia (odpowiednio trzech miesięcy w przypadku rozbieżności danych) złożyć wniosek o wtórne przejście. Ponownie jest to fakultatywna decyzja tego państwa, zaś bezskuteczny upływ wskazanych terminów spowoduje, że osoba przebywająca na jego terenie bez dokumentu pobytu, zyskuje prawo do złożenia nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Alternatywą przysługującą państwu członkowskiemu, na terenie którego bez dokumentu pobytu przebywa osoba i osoba ta nie składa ponownego wniosku o azyl, jest przeprowadzenie procedury powrotu, na warunkach wynikających z dyrektywy 2008/115/WE<sup>301</sup>.

Uwagi dotyczące zasad udzielenia odpowiedzi na wniosek o przejście, w tym terminy na ich dokonywanie, pozostają aktualne także w odniesieniu do wniosków o wtórne przejście. W załączniku nr 2 do niniejszej rozprawy dołączono formularz wniosku o wtórne przejście.

Na podstawie danych dostępnych w bazie Eurostat przeprowadzono badania mające na celu ukazanie liczby przypadków, w których poszczególne państwa członkowskie zwracały się z do innych państw z wnioskiem o wtórne przejście w latach 2014-2019 w zestawieniu z liczbą wniosków o wtórne przejście, które były do tych państw członkowskich kierowane w tym samym okresie.

---

<sup>300</sup> G. Heeren, "Distancing Refugees," *Denver Law Review* 97, no. 4 (2020), s. 766.

<sup>301</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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>, dostęp: 28.03.2019 r.

Tabela 12. Wysłane i otrzymane wnioski o wtórne przejęcie w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2014-2019.

Państwo	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane	wnioski wysłane	wnioski otrzymane
Austria	4061	2001	11793	4196	15132	4375	8365	4741	4467	5861	3031	5220
Belgia	1455	3604	3887	1901	4484	2218	3973	3570	6060	3330	9238	2544
Bułgaria	3	4893	44	6766	:	9803	48	7776	40	3366	27	2934
Chorwacja	110	168	9	109	35	:	96	657	125	679	256	809
Cypr	:	:	:	137	:	125	21	41	56	45	:	:
Czechy	:	:	:	:	:	:	171	313	51	:	166	:
Dania	1576	1323	2133	1304	4688	1843	1376	2619	1020	2577	756	2047
Estonia	11	19	14	33	9	32	9	50	2	12	10	15
Finlandia	:	295	1183	236	1120	1122	292	2248	216	1463	292	892
Francja	3788	3190	7715	2192	17041	2194	29263	3676	33393	5319	35456	7408
Grecja	173	30	60	100	130	263	514	1043	578	4583	579	9317
Hiszpania	:	:	:	:	7	2632	0	2191	5	3013	5	2351
Holandia	1874	1245	3474	1259	7616	2509	5939	3499	6495	3664	7904	4325
Irlandia	5	156	204	119	212	175	285	275	335	261	686	186
Islandia	51	3	81	1	284	:	282	51	158	49	:	:
Liechtenstein	22	6	:	4	37	3	89	2	80	28	17	34
Litwa	:	:	:	179	6	164	25	366	10	260	3	500
Luxemburg	219	215	354	142	1191	277	1434	447	948	441	713	428
Łotwa	0	189	5	122	14	106	4	231	5	120	7	88
Malta	7	505	15	233	61	127	210	185	524	370	642	458
Niemcy	27047	4185	35134	10044	41262	26507	40574	19787	37434	21347	35101	20208
Norwegia	1263	2018	2353	1451	793	3409	272	3144	423	1782	266	997
Polska	118	4993	165	4804	125	8067	136	3571	177	2777	181	2626
Portugalia	:	132	0	63	:	:	183	536	192	359	563	335
Rumunia	57	545	36	512	162	410	1204	2632	205	1744	193	1129
Słowacja	99	266	544	175	341	104	195	136	52	101	47	182



Słowenia	75	158	73	99	301	358	660	629	617	1412	896	1618
Szwajcaria	4220	3464	6005	2715	7851	3546	4963	4854	4449	5296	3404	4148
Szwecja	4024	2050	6851	2119	4466	4042	1393	5499	1364	6398	1414	5304
Węgry	1052	7282	:	:	:	23560	764	5461	234	2270	142	1384
Wielka Brytania	1321	477	2672	660	3428	752	3971	769	4017	866	2522	705
Włochy	3189	9766	4575	10490	8902	42385	2436	14326	4210	29407	3097	27953
SUMA	55820	53178	89379	52165	119698	141108	109147	95325	107942	109200	107614	106145

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Wzrost liczby przypadków wnioskowania o wtórne przejście na przestrzeni lat objętych badaniem świadczy o zwiększonym od roku 2016 natężeniu wtórych przemieszczeń, co jest naturalną konsekwencją znacznie większego niż przed 2015 rokiem napływu uchodźców do Europy.

Poszczególne państwa członkowskie pod względem liczny wniosków o wtórne przejście otrzymywanych i wysyłanych można zaliczać do jednej z czterech kategorii.

Pierwszą z nich stanowią państwa, które charakteryzują się dużą liczbą wniosków zarówno wysyłanych, jak i otrzymywanych. Do tych krajów zaliczyć można z pewnością Niemcy, a także Austrię, Belgię, Danię, Norwegię, Szwajcarię, Szwecję. Te państwa z uwagi na swoją silną pozycję gospodarczą lub usytuowanie geograficzne są najbardziej obciążone wtórnymi przejściami. Najwięcej bowiem wnioskodawców chce do tych państw dotrzeć i jednocześnie najwięcej jest przypadków, w których to te państwa są ustalane jako cele procedury wtórnego przejścia.

Drugą grupę państw stanowią te, które wysyłają znaczną liczbę wniosków o wtórne przejście względem liczby wniosków otrzymywanych. Najwyraźniej taką sytuację widać w przypadku Holandii, Francji, Islandii i Luksemburga. Wnioskować należy, że państwa te są atrakcyjne dla osób poszukujących ochrony w Europie, które to osoby w wielu przypadkach muszą odsyłani do innych państw, ale rzadko ustalane są przesłanki na podstawie których, należy wnioskodawców do tych państw wtórnie odesłać. Cechą wspólną tych państw jest wysoki poziom gospodarczy przy jednoczesnym utrudnionym z różnych względów (położenie geograficzne, stopień strzeżenia granic) dostępie dla cudzoziemców z południa.

Trzecia grupa tworzona jest przez te państwa, które niewiele wysyłają wniosków o wtórne przejście w porównaniu do liczby wniosków otrzymywanych. W głównej mierze takie zjawisko dotyczy Bułgarii, Chorwacji, Finlandii, Polski, Rumunii, Wielkiej Brytanii, Włoch, Łotwy, Litwy. Kraje te nie są atrakcyjne z punktu widzenia cudzoziemców, którzy jednak z uwagi na kryteria, winni być do tych krajów przekazani. Sami wnioskodawcy z własnej woli jednak rzadko docierają do tych państw.

Do kategorii czwartej dają się zakwalifikować kraje, dla których problem wtórnych przyjęć, zarówno od strony przyjmowania jak i wysyłania wniosków w tym przedmiocie nie stanowi dużego wyzwania. Za przykład mogą stanowić Estonia, czy Liechtenstein. Państwa te są nieatrakcyjne dla cudzoziemców, którzy rzadko do tych państw docierają. Rzadziej względem innych państw stwierdzane są też przesłanki uzasadniające wtórne do nich odesłanie. Nieatrakcyjność tych państw wyrażać się może w obszarach gospodarczych, socjalnych, geograficznych. Są to jednocześnie państwa małe, mniej znane cudzoziemcom z południa.

W poszczególnych państwach w niektórych latach obserwuje się odstępstwa od ogólnej tendencji determinującej w niniejszym badaniu do przyporządkowania do określonej grupy. Niektóre

kraje w poszczególnych latach mogą być również kwalifikowane do różnych kategorii. Odrębności te wynikać mogą w przypadku poszczególnych krajów ze zmian praktyki podejmowanych w ramach walki z kryzysem migracyjnym lub też trudnościami praktycznymi będącymi wynikiem samego kryzysu.

Na mocy rozdziału VII rozporządzenia Dublin III wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są do pozostawania w ścisłej współpracy administracyjnej w zakresie przekazywania niezbędnych do procedowania danych osobowych wnioskodawców, które to dane wymienione zostały omówionym powyżej formularzu – załączniku do rozporządzenia wykonawczego. Chodzi tu o dane identyfikacyjne tak samego wnioskodawcy jak i w wymaganych sytuacjach również jego rodziny, krewnych. Dane odnoszą się także do dokumentu tożsamości, dokumentu podróży, pobytu i wiz, odcisków palców, informacji dotyczących miejsca zamieszkania, tras podróży, czasu i miejsc składania wniosków o azyl, etapu prowadzonego postępowania i ewentualnie wydanych decyzji. Tak skonstruowany katalog ma charakter enumeratywny, na co wskazuje użycie w treści art. 34 ust. 2 sformułowania, że „wyłącznie” tego rodzaju dane podlegają przekazywaniu. Zakres przekazywanych danych jest udostępniany wnioskodawcy na każde jego żądanie, a samo zwrócenie się o udzielenie tych danych musi być poprzedzone uzyskaniem pisemnej zgody od wnioskodawcy. W sytuacji, gdy wnioskodawca nie zgadza się z treścią zgromadzonych danych, przysługuje mu prawo do żądania ich uzupełnienia, poprawy lub usunięcia. Nieuwzględnienie żądań wnioskodawcy w powyższym zakresie otwiera mu możliwość do dochodzenia swoich praw przed odpowiednimi organami lub sądami krajowymi danego państwa członkowskiego.

Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem systemu DubliNet ustanowionego na mocy tytułu II Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskie przez obywatela państwa trzeciego. Komisja Europejska, omawiając we wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 z dnia 4 maja 2016 r. wdrażanie Rozporządzenia Dublin III w zakresie współpracy administracyjnej państw członkowskich, wskazała, że każde z państw członkowskich poinformowało o częstym stosowaniu sieci łączności elektronicznej DubliNet do wymiany informacji, podczas gdy nieformalne kanały informacyjne są stosowane tylko w wyjątkowych okolicznościach<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

Wnioski o udzielenie informacji kierowane do innych państw członkowskich muszą odnosić się do ściśle skonkretyzowanego przypadku indywidualnego wnioskodawcy. Obowiązkiem państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek o udostępnienie danych jest udzielenie odpowiedzi w terminie instrukcyjnym pięciu tygodni. Nietrzymanie tego terminu nie powoduje wygaśnięcia obowiązku udzielenia odpowiedzi. Gdy wskutek zgromadzenia żądanych informacji, państwo odpowiadające ustali, że jest odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azyłowego, a przekroczyło już termin pięcioletni, wówczas państwo nie może powołać się na upływ terminów jako przyczynę odmowy uwzględnienia wniosków o przejęcie lub wtórne przejęcie, bowiem termin na złożenie wniosku o przejęcie i wtórne przejęcie ulegają wydłużeniu o okres równy zwłoce w udzielaniu odpowiedzi. *De facto* dochodzi zatem wówczas do wstrzymania biegu terminów związanych z przejęciem i wtórnym przejęciem do czasu udzielenia odpowiedzi.

Europejski Urząd Statystyczny udostępnia dane na temat liczby wszystkich odpowiedzi na zapytania o informacje udzielone przez poszczególne państwa członkowskie za lata 2016-2019. Zestawienie tych danych z liczbą odpowiedzi udzielonych po upływie wyznaczonego w Rozporządzeniu Dublin III pięcioletniego terminu pozwala na wyprowadzenie wniosków z zakresie rzeczywistego tempa wymiany informacji pomiędzy państwami.

---

złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52016PC0270#footnoteref1>, dostęp: 14.05.2020.

Tabela 13. Ogólna liczba odpowiedzi otrzymanych przez poszczególne państwa członkowskie na zapytania o informacje i liczba odpowiedzi udzielonych w okresie powyżej pięciu tygodni w latach 2016-2019.

Państwo	2016		2017		2018		2019	
	ogółem	w okresie pow. 5 tyg.	ogółem	w okresie pow. 5 tyg.	ogółem	w okresie pow. 5 tyg.	ogółem	w okresie pow. 5 tyg.
Austria	10	0	2145	1350	1215	766	1103	531
Belgia	:	:	1072	0	387	:	419	0
Bułgaria	:	:	2	1	1069	571	898	0
Chorwacja	82	6	133	0	172	6	426	12
Cypr	:	:	:	:	32	6	:	:
Czechy	:	:	0	0	0	0	0	0
Dania	590	200	1139	121	977	218	670	23
Estonia	8	0	27	0	20	0	35	0
Finlandia	239	10	521	2	499	9	0	0
Francja	789	0	1165	0	1064	0	1138	0
Grecja	1352	1061	4770	3097	4618	2678	6085	2594
Hiszpania	631	55	1118	219	198	5	198	5
Holandia	401	184	1202	198	870	835	675	215
Irlandia	11	1	20	1	18	0	11	0
Islandia	:	:	3	0	13	0	:	:
Liechtenstein	12	0	2	0	0	0	7	0
Litwa	:	:	0	0	0	0	69	1
Luxemburg	49	2	102	0	71	0	74	2
Łotwa	38	0	66	0	40	6	44	0
Malta	:	:	217	:	188	4	136	12
Niemcy	0	0	0	0	:	:	:	:
Norwegia	0	0	112	15	46	7	13	4
Polska	0	0	0	0	805	0	467	0
Portugalia	:	:	149	:	0	0	116	0
Rumunia	132	0	412	0	456	0	492	0
Słowacja	65	5	75	1	33	0	90	0
Słowenia	1374	0	148	1	194	0	431	31
Szwajcaria	:	:	:	:	2225	0	:	:
Szwecja	1010	38	2112	:	1672	:	1467	:
Węgry	:	:	6027	0	3307	0	1595	0
Wielka Brytania	1090	879	300	289	906	789	64	53
Włochy	3942	1103	2274	883	2137	720	4850	1318
SUMA	11825	3544	25313	6178	23232	6620	21573	4801

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

Zgromadzone dane statystyczne pozwalają w pierwszej kolejności na wyróżnienie państw, które w niewielkim odsetku przypadków przekraczają wyznaczony Rozporządzeniem Dublin III pięcioletni okres na udzielenie odpowiedzi, choć jednocześnie kierowanych jest do nich wiele zapytań o informacje. Wymienić tu należy Francję, Belgię, Rumunię, Szwajcarię, Portugalię, które nigdy nie przekroczyły pięcioletniego terminu, a także Chorwację, Danię, Finlandię, Hiszpanię. Polska w latach 2016-2017 nie otrzymywała żadnych zapytań, jednak wszystkie odpowiedzi udzielone w latach 2018-2019 były terminowe. Są to więc kraje, które sprawnie radzą sobie z przekazywaniem informacji mimo znacznego na tle innych państw napływu zapytań.

Zupełnie odmiennie sytuacja wygląda w państwach takich jak Austria, Grecja, Włochy, Wielka Brytania, Holandia w roku 2018. Te państwa bądź to z przyczyn technicznych, bądź z uwagi na nadmierne przeciążenie krajowych systemów azylowych, a także samego kształtu tychże systemów w znacznej liczbie przypadków nie były w stanie sprostać wymogowi zachowania pięcioletniego terminu.

Wszystkie państwa członkowskie mają dodatkowo obowiązek wykorzystywania uzyskiwanych danych przez odpowiednie organy i sądy krajowe jedynie w takim stopniu, w jakim służy to ustalaniu państwa odpowiedzialnego, rozpoznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy wykonywaniu obowiązków wynikających z rozporządzenia dublińskiego. W razie przekazania danych niedokładnych lub nieaktualnych, postanowienia rozporządzenia dublińskiego obligują do natychmiastowego powiadomienia o takiej sytuacji, a następnie poprawy lub usunięcia danych. Dane przechowuje się tylko w czasie trwania procedury, dla której zostały one zgromadzone.

Każde państwo członkowskie ma obowiązek wskazania Komisji organu krajowego, który po otrzymaniu odpowiedniego przeszkolenia na szczeblu krajowym będzie zajmował się administrowaniem danych. Wykaz tychże organów polega opublikowaniu i w miarę potrzeb aktualizowaniu w dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W art. 35 ust. 1 zd. 2 skonstruowano domniemanie, że wszystkie państwa członkowskie dysponują w strukturach odpowiednich organów zasobami koniecznymi do realizowania współpracy administracyjnej w zakresie wymiany danych.

Dodatkowo stworzono państwom członkowskim możliwość zawierania dodatkowych umów w przedmiocie praktycznego wymiaru współpracy administracyjnej, w tym w zakresie wymiany oficerów łącznikowych czy uproszczenia procedur, również poprzez skrócenie terminów na przekazywanie informacji oraz na postępowanie w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia. Jest to możliwe po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji z Komisją Europejską, która może żądać zmodyfikowania treści planowanej umowy. Należy dodatkowo informować Komisję o zmianach w uzgodnieniach i ich unieważnieniu. Co ważne, zgodnie z art. 35 ust. 2 uzgodnienia zawarte w czasie

obowiązki rozporządzenia Dublin II w dalszym ciągu zachowują swoją aktualność, o ile pozostają w zgodzie z regulacjami rozporządzenia Dublin III.

Na kolejnym etapie procedury dublińskiej obowiązkiem państw członkowskich jest przejęcie lub wtórne przejęcie do rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony w każdym z opisanych powyżej przypadków. W określonych sytuacjach obowiązki te ulegają wygaśnięciu (art. 19):

- inne państwo członkowskie przejmuje obowiązki, albowiem wydało wnioskodawcy dokument pobytu,
- odpowiedzialne państwo członkowskie może (jest w stanie) po otrzymaniu wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie udowodnić, że wnioskodawca opuścił terytorium państw członkowskich na okres ponad trzech miesięcy, o ile nie posiada on ważnego dokumentu pobytu,
- w odniesieniu do wnioskodawcy, który po zmianie kraju pobytu wycofał wniosek lub w innym kraju odrzucono jego wniosek, państwo odpowiedzialne jest w stanie wykazać po otrzymaniu wniosku, że osoba zainteresowana nie przebywa już na terytorium państw członkowskich, co jest zgodne z wydaną decyzją o odesłaniu lub decyzją o wydaleniu.

Dodatkowo do wygaśnięcia obowiązków państwa uznanego za odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego dochodzi w razie nieterminowego przekazania wnioskodawcy do tego państwa. Obowiązki przejmuje wówczas państwo, które wnioskowało o przejęcie lub wtórne przejęcie (art. 29 ust. 2).

Następstwem uzgodnienia między zainteresowanymi państwami członkowskimi, które państwo odpowiedzialne jest za rozpoznanie wniosku azylowego, jest rozpoczęcie procedury przekazania. Chodzi tu o faktyczne przemieszczenie wnioskodawcy do państwa, w którym jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie rozpatrzony (od chwili zgodnego ustalenia państwo to nazywane jest państwem odpowiedzialnym). Rodzaje dokonania przekazania ustalone zostały w treści art. 7 rozporządzenia wykonawczego:

- państwo dokonujące przekazania wyznacza wnioskodawcy termin na złożenie wniosku o przekazanie, a w takim wypadku przekazanie odbywa się na podstawie złożonego wniosku,
- w razie braku wniosku dochodzi do zorganizowania wyjazdu pod nadzorem, wówczas do momentu dotarcia do punktu wyjazdu wnioskodawcy towarzyszy urzędnik z państwa wnioskującego, a państwo odpowiedzialne zostaje poinformowane o dacie i miejscu przybycia wnioskodawcy,
- przekazanie może odbyć się również po eskortą, co oznacza, że osobie przekazywanej do państwa odpowiedzialnego towarzyszy funkcjonariusz lub przedstawiciel odpowiedniego organu z państwa wnioskującego, którego zadaniem jest powierzenie osoby przekazywanej do władz właściwego państwa członkowskiego.

W pierwszych dwóch wypadkach wnioskodawca wyposażony jest w specjalny dokument wjazdowy, zgodny ze wzorem zamieszczonym w załączniku IV rozporządzenia wykonawczego (załącznik nr 3 do niniejszej rozprawy). Dokument służy umożliwieniu wjazdu do państwa wyznaczonego oraz potwierdza tożsamość wnioskodawcy. Z kolei w przypadku przekazania pod eskortą, dokument wjazdowy wydaje się tylko w sytuacji, gdy ma on pełnić funkcję dowodu tożsamości osoby przekazywanej, która to osoba dowodu takiego nie posiada.

Obowiązkiem państw członkowskich biorących udział w przekazaniu jest umożliwienie wykonania przekazania w możliwie najszybszym czasie przy jednoczesnym zapewnieniu niewystąpienia żadnych szkód w toku dokonywania przekazania. Państwa umawiają się co do dokładnej daty i miejsca przekazania z uwzględnieniem dostępnych środków lokomocji i uwarunkowań geograficznych. Zorganizowanie transportu i ewentualnej eskorty zostaje po stronie państwa wysyłającego. Obowiązek ten obejmuje także ponoszenie kosztów przekazania zgodnie z art. 30 rozporządzenia Dublin III. Niezbędne do przekazania dane zawiera się w standardowym formularzu wymiany informacji przed przekazaniem, stanowiącym załącznik VI do rozporządzenia wykonawczego (załącznik nr 4 do niniejszej rozprawy). Dane opiewają na informacje dotyczące tożsamości osoby przekazywanej, terminu przekazania, rodzaju dokonywanego przekazania, środka lokomocji, daty i czasu przekazania, dodatkowych informacji o osobie (rodzaj posiadanego dokumentu, ewentualne podróżowanie z rodziną, znajomość języków, stan zdrowia, etc.).

Zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III, przekazanie odbywa się zgodnie z prawem krajowym państwa wnioskującego i poprzedzane jest konsultacjami między państwami zainteresowanymi. Określając termin na dokonanie przekazania, prawodawca posłużył się pojęciem „tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe”. Oznaczył przy tym maksymalny okres dokonania przekazania ustalając go na sześć miesięcy od wyrażenia zgody na przejęcie lub wtórne przejęcie. W razie błędnego przekazania państwo członkowskie wysyłające ma obowiązek dokonania przekazania z powrotem. Tu również regulacja (art. 29 ust. 3) zawiera zalecenie, by stało się to „szybko”. Niewywiązanie się z terminu sześciomiesięcznego skutkuje przejęciem odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku o azyl przez państwo zobowiązane do dokonania przekazania.

Kwestie związane z przekazaniem wnioskodawcy do ustalonego państwa odpowiedzialnego zostały uregulowane w przepisach prawa polskiego art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ustalenia odpowiedzialności innego państwa w zakresie rozpoznania wniosku o azyl, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej i decyzję w sprawie przekazaniu osoby do odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Jest to forma zakończenia postępowania administracyjnego bez merytorycznej



oceny wniosku w zakresie istnienia podstaw lub braku podstaw do udzielenia ochrony międzynarodowej<sup>303</sup>.

Następnie doprowadzenia do granicy, na wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dokonuje komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, zaś doprowadzenia od granicy do portu lotniczego albo morskiego odpowiedzialnego państwa członkowskiego, do którego następuje przekazanie dokonuje Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy przez cudzoziemca. Obowiązkiem Komendanta placówki Straży Granicznej jest niezwłoczne odnotowanie informacji o miejscu i dacie przekroczenia granicy przez cudzoziemca przekazywanego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w rejestrze, a także niezwłocznie zawiadamia Szefa Urzędu o sytuacji, gdy przekazanie cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego nie doszło do skutku.

Artykuł 9 rozporządzenia wykonawczego zatytułowany został „Przekazania odroczone i opóźnione”. W razie ucieczki lub zatrzymania, zaskarżenia decyzji i w efekcie wstrzymania jej wykonania czy też z powodu złego stanu zdrowia osoby przekazywanej lub braku dostępności transportu, czy odstąpienia przez wnioskodawcę od udziału w procedurze azylowej dochodzi do opóźnienia lub odroczenia przekazania, o czym państwo wysyłające ma obowiązek niezwłocznie poinformować drugie państwo członkowskie.

Jeżeli przekazanie jest opóźnione z powodu wniosku państwa przekazującego w tym zakresie, zainteresowane państwa ponownie się ze sobą kontaktują, wyznaczając termin przekazania „jak najszybciej”, nie później jednak niż w okresie dwóch tygodni od ustania przyczyny powodującej opóźnienie lub odroczenie.

Warto zauważyć, że art. 9 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że państwo członkowskie, które nie jest w stanie przekazać wnioskodawcy w zwykłym sześciomiesięcznym terminie, informuje odpowiedzialne państwo członkowskie przed upływem tego terminu, przy czym przepis ten nie nakłada obowiązku przeprowadzenia konsultacji w tym zakresie.

Choć w omawianej regulacji prawodawca posługuje się nomenklaturą „opóźnienia” i „odroczenia”, w żadnym miejscu nie wyjaśnia wprost różnicy między tymi dwoma przyczynami nieterminowego dokonania przekazania. Wydaje się, że wobec treści art. 9 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego: *„właściwe Państwo Członkowskie jest niezwłocznie informowane o każdym opóźnieniu wynikającym z odwołania się strony lub ponownego rozpatrywania sprawy skutkującym zawieszeniem postępowania, a także o przeszkodach fizycznych, takich jak zły stan zdrowia osoby*

---

<sup>303</sup> J. Chlebny, art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit., s. 149.

ubiegającej się o azyl, brak dostępności transportu lub odstąpienie przez osobę ubiegającą się o azyl od procedury przekazania”, przepis należy interpretować w ten sposób, że przyczyny w postaci zaskarżenia decyzji lub ponownego rozpatrywania sprawy skutkującym zawieszeniem postępowania powodują opóźnienie przekazania. Z kolei do odroczenia przekazania dojdzie w razie wystąpienia przyczyn fizycznych, jak zły stan zdrowia osoby ubiegającej się o azyl, brak dostępności transportu lub odstąpienie przez osobę ubiegającą się o azyl od procedury przekazania. W orzeczeniu TSUE z dnia 19 marca 2019 roku w sprawie C-163/17 dodano w tym zakresie jeszcze przeszkodę fizyczną w postaci ucieczki rozumianej jako wola „danej osoby, by przed kimś zbiec lub od czegoś się uchylić, czyli [...] zbiec właściwym organom”<sup>304</sup>. W takim też tonie utrzymywało się stanowisko Rzecznika Generalnego Melchiora Watheleta z wyrażone w opinii przedstawionej w dniu 25 lipca 2018 roku do wskazanej sprawy<sup>305</sup>. Z kolei wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie C-578/16 PP, C.K., H.F., A.S. vs. Republika Słowenii, dodatkowo potwierdza tak ustalony podział, podkreślając, że przeszkoda fizyczna, jaką jest zły stan zdrowia osoby podlegającej przekazaniu powoduje odroczenie przekazania<sup>306</sup>.

Poinformowanie państwa odpowiedzialnego o wystąpieniu przyczyny warunkującej opóźnienie lub odroczenie przekazania przed upływem wskazanego terminu sześciomiesięcznego może doprowadzić do przedłużenia tego terminu w dwojaki sposób:

- maksymalnie o jeden rok w razie uwięzienia osoby zainteresowanej,
- maksymalnie o 18 miesięcy w razie ucieczki osoby zainteresowanej (art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III).

Z danych statystycznych udostępnianych przez Eurostat można wyprowadzić analizy liczby transferów, które do poszczególnych państw członkowskich odbyły się w okresie do 6 miesięcy, 7-12 miesięcy, 13-18 miesięcy od wydania decyzji o przejęciu lub wtórnym przejęciu w latach 2014-2019. Wyniki przeprowadzonych badań zaprezentowano w tabeli 14.

---

<sup>304</sup> Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie C-163/17 Abubacarr Jawo vs. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2019:218. pkt 56.

<sup>305</sup> OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO MELCHIORA WATHELETA przedstawiona w dniu 25 lipca 2018 r., sprawa C-163/17, Abubacarr Jawo vs. Bundesrepublik Deutschland, pkt 72, [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=816CBDD8D684A9673F6BC2660160C06D?docid=204427&text=&dir=&doclang=PL&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2189397](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=816CBDD8D684A9673F6BC2660160C06D?docid=204427&text=&dir=&doclang=PL&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2189397), dostęp: 17.04.2019 r.

<sup>306</sup> Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie C-578/16 PP, C.K., H.F., A.S. vs. Republika Słowenii, poz. 86 – 87, ECLI:EU:C:2017:127.

Tabela 14. Transfery wykonane do poszczególnych państw członkowskich w latach 2014-2019 z podziałem na długość trwania procedury przekazania (do 6, do 12, do 18 miesięcy).

Państwo	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy	1-6 m-cy	7-12 m-cy	13-18 m-cy
Austria	:	:	:	408	61	11	459	86	14	527	189	26	667	234	93	582	228	93
Belgia	1432	210	31	538	96	34	340	44	30	605	75	21	522	146	10	386	103	47
Bułgaria	:	:	:	0	262	0	552	62	10	387	20	10	61	18	7	56	14	3
Chorwacja	28	0	0	22	2	0	545	23	2	140	72	37	84	5	37	70	3	26
Cypr	:	:	:	:	:	:	3	0	0	7	0	0	3	0	0	1	0	0
Czechy	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Dania	276	14	2	265	24	4	276	34	9	445	62	10	295	92	17	311	50	19
Estonia	35	2	0	19	0	0	22	0	0	16	10	0	15	5	0	18	2	1
Finlandia	:	:	:	0	0	0	0	0	0	446	114	13	286	174	33	255	103	24
Francja	1535	25	165	1656	80	207	1066	30	161	1420	33	183	1639	12	186	2449	18	199
Grecja	2	0	0	15	0	0	8	2	0	0	1	0	14	4	0	24	8	1
Hiszpania	:	:	:	:	:	:	837	91	10	528	87	4	680	117	12	680	117	12
Holandia	378	27	24	313	45	21	362	44	16	688	111	13	653	142	40	915	154	53
Irlandia	63	2	2	45	7	0	58	3	0	54	1	0	31	3	0	20	3	0
Islandia	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	5	7	0	:	:	:
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0
Litwa	:	:	:	66	9	0	103	23	5	183	45	9	40	25	8	71	20	16
Luxemburg	56	7	0	39	1	2	37	3	1	74	10	0	75	9	0	83	4	0
Łotwa	36	5	1	27	4	7	55	5	2	42	14	1	47	8	5	83	17	5

Malta	127	144	0	86	27	14	27	4	9	49	6	8	90	13	7	126	2	3
Niemcy	:	:	:	:	:	:	:	:	:	6097	2328	281	4062	1317	2137	4868	753	354
Norwegia	378	27	24	313	45	21	362	44	16	688	111	13	653	142	40	166	32	15
Polska	842	154	0	546	91	0	1130	233	0	996	379	0	509	280	107	448	179	67
Portugalia	:	:	:	16	0	0	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Rumunia	41	0	0	56	1	1	46	0	7	87	0	2	162	0	20	109	1	31
Słowacja	84	2	12	56	0	8	26	0	1	15	1	7	37	2	8	71	0	9
Słowenia	34	3	1	22	0	0	78	0	0	37	8	7	93	25	3	204	56	5
Szwajcaria	:	:	:	:	:	:	424	19	2	837	33	3	1191	92	9	1102	53	4
Szwecja	0	0	0	:	:	:	851	82	31	1027	131	26	923	209	53	652	185	57
Węgry	:	:	:	:	:	:	:	:	:	127	0	2	0	0	0	1	0	0
Wielka Brytania	39	22	8	107	23	1	526	23	4	387	58	16	448	715	52	437	235	42
Włochy	1860	261	107	1763	310	107	3047	682	332	4222	1176	280	4234	1603	514	3799	1328	737
Suma	7246	905	377	6378	1088	438	11241	1537	662	20133	5075	972	17520	5399	3398	17989	3668	1823

(:) - brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 09.12.2020 r.

W tabeli 14. przedstawiono dane na temat liczby przeniesień (transferów) wykonanych do poszczególnych państw członkowskich w latach 2014-2019 z podziałem według długości trwania procedury transferu, licząc od czasu wydania przez państwo decyzji pozytywnej o przejęciu lub wtórnym przejęciu. W sumie w latach objętych badaniem wykonano 82.369 transferów.

Od roku 2014 do roku 2015 liczba wykonanych transferów zmalała o 624, natomiast od roku 2015 z każdym następnym rokiem ogólna liczba wykonanych transferów rosła, co jest niewątpliwie związane z ogólnym wzrostem liczny osób napływających do Europy w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej.

W każdym z sześciu poddanych badaniu lat najwięcej transferów wykonano w czasie do 6 miesięcy od wydania pozytywnej decyzji o przejęciu lub wtórnym przejęciu, najmniej zaś w czasie 13-18 miesięcy od wydania pozytywnej decyzji o przejęciu lub wtórnym przejęciu, a taki okres dotyczy przypadków ucieczek wnioskodawców. Jednocześnie we wszystkich państwach objętych badaniem liczba transferów dokonanych w czasie do 6 miesięcy była wyższa od transferów dokonanych w pozostałych przedziałach czasowych.

Świadczy to o tym, że w większości przypadków transfery wykonywane były w sposób prawidłowy, w podstawowym wymiarze czasu.

Państwem przodującym we wszystkich badanych latach w liczbie transferów wykonywanych w terminie do 6 miesięcy jest Francja. Jest to państwo, które najczęściej w wyniku procedury dublińskiej przyjmuje transfery.

W czołówce kilkakrotnie znajdowały się również m. in. Włochy, Niemcy, Szwecja, Polska. Kraje, które przyjmowały największą liczbę transferów ocenić należy jako państwa, których współpraca w zakresie wykonywania transferów jest na zadowalającym poziomie, bowiem wykorzystywane w tych krajach, a służące do przyjmowania transferów instrumenty prawa krajowego działają sprawnie.

Z drugiej strony warto zauważyć, że najmniejsze ilości transferów przyjęły, bądź też nie przyjmowały w ogóle w badanym okresie Szwecja, Islandia, Finlandia, Lichtenstein. Obrazuje to niski realny udział tych państw w przejmowaniu odpowiedzialności za rozpoznanie wniosków azylowych przez te państwa.

Polska w każdym z badanych lat przyjmowała transfery wnioskodawców, przy czym do roku 2017 włącznie nie odnotowano przypadków, w których transfery trwałyby dłużej niż 12 miesięcy. Zmieniło się to od roku 2018, jednak w dalszym ciągu, wzorem lat poprzednich większość transferów odbywała się w podstawowym terminie. Liczba transferów wykonywanych do Polski na tle innych państw plasuje się w przedziale średnim.

Omawiane w tym miejscu dane dotyczą końcowego etapu stosowania procedury dublińskiej w tym kontekście pokazują, że wynik przeprowadzania procedury dublińskiej w żadnej mierze nie prowadzi do wyrównywania obciążeń poszczególnych państw, spośród których niektóre regularnie przyjmują transfery wnioskodawców, podczas gdy inne w sporadycznych przypadkach mają obowiązek przyjęcia takich transferów.

Natomiast w kontekście trwania procedury dublińskiej i etapu przekazania wnioskodawcy, który to etap procedurę dublińską wieńczy, pojawiające się przypadki transferów wykonywanych w dłuższych okresach przeczą idei szybkiego ustalania państwa odpowiedzialnego.

Warto wskazać jeszcze w zakresie uwag o charakterze technicznym, że rokrocznie spadała liczba państw, które nie wywiązywały się z obowiązku przekazywania danych statystycznych do Eurostatu<sup>307</sup>. W kolejnych latach było to odpowiednio 11, 7, 5, 2, 2, 2 państwa. Najgorzej sytuacja wygląda w Czechach, które przedmiotowych danych nie przekazały nigdy. Taki stan rzeczy świadczy o stale lub okresowo występujących mankamentach, związanych z gromadzeniem i przekazywaniem danych statystycznych, których kształt ma istotne przecież znaczenie dla oceny systemu dublińskiego, a w konsekwencji również kierunku jest przekształceń.

Jak podsumowuje M. Odello<sup>308</sup>, rozwiązania proceduralne przyjęte w rozporządzeniu Dublin III nie doprowadziły jednak do rozwiązania głównego problemu z wykonywaniem systemu dublińskiego, za jaki Autorka uważa problemy z przenoszeniem osób ubiegających się o azyl i z realizacją obowiązków państw członkowskich wynikających z rozpatrywania ich wniosków.

Rozporządzenie Dublin III przewiduje dodatkowo dwie procedury możliwe do zastosowania w razie wystąpienia okoliczności nietypowych dla normalnego stosowania procedury dublińskiej. Pierwsze z tych rozwiązań to opracowany w treści art. 33 mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego. Funkcjonowanie mechanizmu w znacznej mierze oparto o działanie Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu. Jeżeli z danych zbieranych przez Urząd wynikać będzie, że w związku z problemami z funkcjonowaniem systemu azylowego któregoś z państw członkowskich lub w związku ze szczególnym obciążeniem systemu dublińskiego jego stosowanie może zostać „narażone na szwank” (art. 33 ust. 1), Komisja Europejska we współpracy z Urzędem kieruje do zainteresowanego państwa zalecenia, zawierające zachęcenie do opracowania planu działań zapobiegawczych. W odpowiedzi państwo to informuje, czy zamierza opracować plan. W razie opracowania planu państwo regularnie składa Radzie i Komisji sprawozdania z jego realizacji. Dane ze sprawozdań mają stanowić podstawę do monitorowania sytuacji kryzysowej.

---

<sup>307</sup> Obowiązek taki wynika z treści art. 47 Rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którym w myśl art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej (16) państwa członkowskie mają obowiązek przekazywania Komisji (Eurostat) statystyki dotyczące stosowania rozporządzenia Dublin III oraz rozporządzenia (WE) nr 1560/2003.

<sup>308</sup> M. Odello, Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts, w: *International Journal of Refugee Law*, 27, no. 3/2015, s. 520.

Słusznym wydaje się stwierdzenie, że przepisy dotyczące omawianego mechanizmu mają charakter nad wyraz ogólnikowy. Zawierają wiele sformułowań nieostrych, pozostawiających szerokie pole do interpretacji zarówno państw członkowskich jak i samej Komisji. Z regulacji nie wynika, w jakich przypadkach mamy do czynienia z „narażeniem na szwank” stosowania rozporządzenia Dublin III. W razie wystąpienia sytuacji kryzysowej (niezależnie od tego, jak rozumianej), zastosowanie mechanizmu ma charakter jedynie fakultatywny. Wydaje się natomiast, że skuteczne opanowywanie występujących kryzysów wymaga podejmowania działań zdecydowanych, będących dla państw członkowskich obowiązkiem, nie zaś jedynie możliwością. Sam plan działań zapobiegawczych także został powierzony w całości państwom członkowskich, tak w zakresie jego formy jak i treści. Wszystko to razem czyni zaproponowane rozwiązanie nieefektywnym, z czego państwa członkowskie zdają sobie najwyraźniej sprawę. Podkreślenia wymaga bowiem, że zgodnie z uzasadnieniem wniosku z dnia 6 maja 2016 roku w przedmiocie ustanowienia rozporządzenia Dublin IV<sup>309</sup> (zob. szerzej Rozdział 5.3), mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego nie został wykorzystany ani razu. Zamiast tego występujące kryzysy próbowano opanowywać w drodze współpracy poszczególnych państw członkowskich z Europejski Urzędem Wsparcia w Dziedzinie Azylu.

Innym rozwiązaniem zaproponowanym państwom członkowskim na wypadek wystąpienia sytuacji problematycznych jest postępowanie pojednawcze, uregulowane w rozdziale VIII rozporządzenia Dublin III. Zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 państwa członkowskie mogą (charakter fakultatywny) zwrócić się do Komitetu o rozwiązanie jakiegokolwiek kwestii spornej związanej ze stosowaniem rozporządzenia. Jeśli państwa członkowskie zdecydują się na wzięcie udziału w postępowaniu pojednawczym, godzą się na zastosowanie zaproponowanego przez komitet rozwiązania, które jest ostateczne i nieodwołalne, niezależnie od tego, czy zostanie przyjęte przez strony sporu. Komitet złożony z przewodniczącego i trzech przez niego wyznaczonych przedstawicieli państw niezwiązanych ze sprawą, w ciągu miesiąca po otrzymaniu argumentów stron (w formie ustnej lub pisemnej), w razie potrzeby po przeprowadzeniu głosowania, proponuje rozwiązanie.

Warto zauważyć, że uregulowanie postępowania pojednawczego zawiera luki szczególnie w zakresie samego przebiegu. Z treści art. 37 ust. 1 wynika, że postępowanie stosowane jest przez państwa, które wdały się w spor, jednak z ust. 2 tego artykułu wynika, że do zainicjowania postępowania wystarczy wniosek jednej strony. Przy tym wymagana jest zgoda obu stron na

---

<sup>309</sup> Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 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, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270%2801%29>, dostęp: 17.04.2019 r.

postępowanie. Oznacza to zatem, że w sytuacji gdy jedno z państw będących w sporze nie zgadza się na postępowanie, wniosek złożony przez drugie z państw nie doprowadzi do skutecznego zainicjowania postępowania. Następnie nie jest jasny sposób przekazywania argumentacji, nie wynika z rozporządzenia, by właściwi przedstawiciele będących w sporze państw konfrontowali się podczas postępowania, a na taką potrzebę wskazywałaby przyznana państwom możliwość ustnego przedstawienia argumentów. Mało klarowne są również uregulowania dotyczące przebiegu narady i samego głosowania, szczególnie w zakresie wymaganego stosunku głosów. Przy tak lakonicznym uregulowaniu korzystanie przez państwa członkowskie z postępowania pojednawczego może wydawać się ryzykowne, szczególnie z uwagi na to, że wydawane wskutek przeprowadzonego postępowania rozwiązanie ma charakter ostateczny i nieodwoalny.

Procedura pojednawcza, podobnie jak omówiony mechanizm wczesnego ostrzeżenia, nie spotkała się z uznaniem państw członkowskich, czego dowodem jest wspomniany powyżej całkowity brak stosowania.

Należy mieć stale na względzie, że stosowanie procedury dublińskiej odbywa się zgodnie z przepisami prawa krajowego każdego z państw członkowskich.

Również postępowanie odwoławcze (zob. szerz. Rozdział 4.3.5) inicjowane przez wnioskodawców prowadzone jest przez organy krajowe. Naturalnym następstwem tego stanu rzeczy jest, że wszelkie wątpliwości interpretacyjne, a tłem tych często jest spór między państwami członkowskimi co do krajowych rozwiązań związanych z regulowaniem stosowania rozporządzenia, najczęściej stają się przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Słusznie wskazano w *Indonesian Journal of International Law*<sup>310</sup>, że w przeciągu ostatnich lat odnotowywano znaczne ilości procesów przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaś przedmiotem tychże sporów były istotne wątpliwości w wykonywaniu systemu dublińskiego.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 1 czerwca 2020 r. TSUE prowadził lub nadal prowadzi 77<sup>311</sup> spraw z zakresu polityki azylowej, z czego 30 spraw dotyczy wykładni Rozporządzenia Dublin III<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> Asylum Seekers in Europe make Germany Waive Dublin Regulation "How is the Migrant Crisis Dividing EU Countries", *International Law in News*, w: *Indonesian Journal of International Law*, nr 3(12), 2015, s. 416.

<sup>311</sup> Dane uzyskane w formularzu wyszukiwania dostępnym na stronie [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) po określeniu następujących kryteriów wyszukiwania: „Dziedzina = „polityka azylowa”, Sąd = „Trybunał Sprawiedliwości”, Okres lub data = „Data ogłoszenia”; Okres= „od 01/01/2013 do 01/06/2020”, [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=ELSJ.ASIL%252Cor&jge=&td=%3BALL&jur=C&page=1&date\\_s=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2013.01.01%2524to%253D2020.06.01&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=pl&avg=&cid=2529232](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=ELSJ.ASIL%252Cor&jge=&td=%3BALL&jur=C&page=1&date_s=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2013.01.01%2524to%253D2020.06.01&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=pl&avg=&cid=2529232), dostęp: 03.06.2020.

<sup>312</sup> Dane uzyskane w formularzu wyszukiwania dostępnym na stronie [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) po określeniu następujących kryteriów wyszukiwania: „Słowa w tekście = 604/2013, Dziedzina = „polityka azylowa”, Sąd = „Trybunał Sprawiedliwości”, Okres lub data = „Data ogłoszenia”; Okres= „od 01/01/2013 do 01/06/2020”, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?text=604%252F2013%2B&oqp=&for=&mat=ELSJ.ASIL%252Cor&lgrec=pl&jge=&td=%3BALL&jur=C&page=1&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2013.01.01%2524to%253D2020.06.01&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%25>



Zatem w 39% spraw rozpatrywanych przez TSUE z dziedziny polityki azylowej, chodziło m. in o wykładnię przepisów Rozporządzenia Dublin III.

Jak wprost wskazuje V. von Braun, obecnie obowiązujące Rozporządzenie Dublin III nie dostarcza instrumentów pozwalających na efektywne funkcjonowanie systemu. Autorka stwierdza, że Rozporządzenie Dublin III jedynie w teorii poprawia ochronę osób ubiegających się o azyl w UE, natomiast wiele przepisów zostało sformułowanych nieprecyzyjnie, co prowadzi do ciągłej konieczności interpretowania przepisów przez sądy. Podsumowując rozważania nad obecnym kształtem systemu dublińskiego, V. von Braun stwierdza ostatecznie, że wdrożone zmiany nie doprowadziły do usunięcia głównych przyczyn niepowodzenia Rozporządzenia Dublin II.<sup>313</sup>

Stąd też za słuszne uznać należy stanowisko M. Reneman przywoływane przez H. O’Nions<sup>314</sup>, że harmonizacja przepisów dotyczących tak procedur azylowych w ogólnym wymiarze jak i samego systemu dublińskiego stanowi obecnie główne wyzwanie w procesie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

#### 4.2. Rola systemu Eurodac w systemie dublińskim

Na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000r. utworzono europejski zautomatyzowany system do rozpoznawania odcisków palców (Eurodac)<sup>315</sup>. Dostrzegano potrzebę wprowadzenia takiego instrumentu prawnego, który pozwoliłby na szybkie i jednoznaczne ustalenie tożsamości osób ubiegających się o azyl oraz osób nielegalnie przybyłych na terytorium Unii Europejskiej i zatrzymanych z tego powodu<sup>316</sup>. Instrument ten miałby przyczynić się do realizacji nadrzędnego celu systemu dublińskiego, jakim jest przyspieszenie rozpoznawania wniosku o azyl<sup>317</sup>.

System Eurodac to baza danych, która zawiera odciski palców tych obywateli państw trzecich, którzy ukończyli 14 lat<sup>318</sup>. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do pobrania odcisków podczas składania przez nich wniosku o ochronę międzynarodową. Dane te w dalszym etapie procedury stanowią podstawę do porównań z odciskami palców, które przekazane zostały do

---

[2C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=pl&avg=&cid=2528927](#), dostęp: 03.06.2020.

<sup>313</sup> V. von Braun, Europe’s Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System, w: SOAS Law Journal, nr. 2, 2017, s. 35.

<sup>314</sup> H. O’Nions, M. Reneman, EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy, International Journal of Refugee Law 27, nr 4/2015, s. 701.

<sup>315</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32000R2725>, dostęp: 04.11.2019.

<sup>316</sup> Motyw 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej.

<sup>317</sup> Tak Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78, 79.

<sup>318</sup> M. Besters F. W. A. Brom, ‘Greedy’ Information Technology The Digitalization of the European Migration Policy, w: European Journal of Migration and Law 12 (2010), s. 458.

sprawdzenia przez inne państwa członkowskie. Dane te są dowodem tego, że dana osoba była już obecna w jednym z państw członkowskich, nim przybyła do innego państwa członkowskiego (tzw. trafienie)<sup>319</sup>.

W perspektywie potrzeby jak najsprawniejszego stosowania procedur dublińskich konieczne stało się szybkie ustalenie, czy dany cudzoziemiec – wnioskodawca - składał wnioski o udzielenie azylu w innych państwach, a tym samym czy toczą się inne postępowania o udzielenie azylu co do jego osoby. Uznano, że najlepszym do tego rozwiązaniem będzie właśnie wykorzystanie unikatowości odcisków palców, a to poprzez stworzenie systemu umożliwiającego po pierwsze gromadzenie danych daktyloskopijnych, po wtóre zaś ich porównywanie. W konsekwencji prawodawca unijny nałożył na państwa członkowskie obowiązek pobierania odcisków palców od każdej z osób ubiegających się o azyl, a także od każdego cudzoziemca powyżej czternastego roku życia w razie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej któregoś z państw członkowskich<sup>320</sup>.

Eurodac jako system gromadzący dane w powyższym zakresie składa się z działającej w ramach Komisji jednostki centralnej wyposażonej w system rozpoznawania odcisków palców, której zadaniem jest prowadzenie centralnej bazy danych zawierającej dane o odciskach palców oraz z mechanizmu elektronicznego przekazu gromadzonych danych między centralną bazą danych a bazami danych prowadzonymi w tym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie.

W centralnej bazie danych gromadzone są informacje dotyczące: państwa członkowskiego pochodzenia, miejsca i daty złożenia wniosku o azyl, danych o odciskach palców i daty ich pobrania, płci, numeru sprawy używanego przez państwo członkowskie pochodzenia, daty przesłania danych do jednostki centralnej, daty wprowadzenia danych do centralnej bazy danych, odbiorców przesyłanych danych i daty ich przesłania (art. 11 Rozporządzenia 603/2013<sup>321</sup>).

---

<sup>319</sup> K. Strąk, Reforma Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego – System Dubliński, w: G. Baranowska (red.), A. Gliszczyńska-Grabias (red.), A. Hernandez-Polczyńska (red.), K. Sękowska-Kozłowska (red.), O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369424232/159/baranowska-grazyna-red-gliszczynska-grabias-aleksandra-red-hernandez-polczynska-anna-red-sekowska...?keyword=eurodac&cm=SREST>, dostęp: 11.05.2020.

<sup>320</sup> Wynika to z art. 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

<sup>321</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R0603>, dostęp: 06.11.2019.

Każde państwo członkowskie posiada jeden krajowy punkt dostępu (tj. wyznaczony system krajowy, który komunikuje się z systemem centralnym)<sup>322</sup>. W przypadku Polski punktem takim jest system AFIS (Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej) obsługiwany przez Zakład Daktyloskopii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji<sup>323</sup>.

W art. 119 ust. 6 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>324</sup> wskazano, że rejestry w sprawach cudzoziemców, którym udzielana jest ochrona, prowadzi się w systemie informatycznym w formie rejestrów odcisków linii papilarnych pobranych od cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zdaniem K. Cuadrat-Grzybowskiej<sup>325</sup> jednym z celów wprowadzenia do ustawy powyższego przepisu art. 119 ust. 6 jest umożliwienie przekazywania do systemu Eurodac niezbędnych danych, które dotyczą odcisków linii papilarnych.

Jak zauważają M. Besters i F. W. A. Brom<sup>326</sup>, korzystanie z systemu Eurodac pozwala na uzyskiwanie danych, których nieodpowiednie wykorzystanie może zachwiać podstawowe zasady państwa demokratycznego. Stąd też badacze stawiają pytanie o to, kto i w jaki sposób może administrować danymi dostępnymi w systemie Eurodac. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej<sup>327</sup> początkowo, jedynie ograniczona liczba podmiotów posiadała dostęp do danych gromadzonych w systemie Eurodac i podmioty te – odpowiednie organy państwowe - ponosiły odpowiedzialność za prawidłowe prowadzenie polityki azylowej. Jednak w myśl zasady dostępności, wyrażonej w Programie haskim należało udostępnić informacje również organom ścigania (Europol) dla polepszenia skuteczności działań tychże organów ścigania. Takie stanowisko komisji spotkało się z krytyką ze strony Europejskiego Inspektora Ochrony Danych<sup>328</sup>

---

<sup>322</sup> Wynika to z art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

<sup>323</sup> Sprawozdanie z kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w międzynarodowych systemach informatycznych (SISII, VIS, SIC, Eurodac), Warszawa 2017, s. 13.

<sup>324</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666)

<sup>325</sup> K. Cuadrat – Grzybowska, Nowe prawo o cudzoziemcach, w: Monitor Prawniczy, nr 21/2003, op.cit.

<sup>326</sup> M. Besters F. W. A. Brom, 'Greedy' Information Technology The Digitalization of the European Migration Policy, op. cit, s. 465.

<sup>327</sup> European Commission, Police cooperation: Allowing access to fingerprints stored in EURODAC by Member States' law enforcement authorities and by Europol, MEMO/09/382, 2009, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_09\\_382](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_382), dostęp: 16.05.2020.

<sup>328</sup> Zob. szerz.: European Data Protection Supervisor, Law enforcement access to EURODAC: EDPS expresses serious doubts about the legitimacy and necessity of proposed measures, Press Release, 8 October 2009, [https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2009/law-enforcement-access-eurodac-edps-expresses\\_en](https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2009/law-enforcement-access-eurodac-edps-expresses_en), dostęp: 16.05.2020.

System Eurodac w swojej pierwotnej wersji był krytycznie oceniany przez badaczy, albowiem, z powodu niepełnej współpracy państw w zakresie przekazywania pobieranych od cudzoziemców danych, system ten nie spełniał swojej roli, a nadto postanowienia Rozporządzenia Eurodac oceniano jako sprzeczne z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>329</sup>. Jakość rozwiązań zaproponowanych w systemie Eurodac w jego pierwotnej wersji została oceniona w sprawozdaniu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego<sup>330</sup>. W raporcie zauważono, że znaczna ilość państw członkowskich przekazywała dane do centralnej bazy danych z opóźnieniem, co w ocenie Komisji spowodowane było brakiem precyzyjnie określonego terminu na przesyłanie odcisków palców. Zwłoka w tym aspekcie powodowała niejednokrotnie rozbieżności pomiędzy treścią bazy centralnej a stanem rzeczywistym. W rezultacie dochodziło nawet do sytuacji, w których osoba, która uzyskała już status azylanta w jednym państwie, składała wnioski o udzielenie azylu w innym państwie członkowskim<sup>331</sup>. Wobec braku danych o wcześniej prowadzonym wobec niej postępowaniu w centralnej bazie, w stosunku do takiej osoby ponownie prowadzono postępowanie wstępne w oparciu o procedury dublińskie. Tego rodzaju precedensy pozostawały zaś w oczywistej sprzeczności z przyświecającą systemowi dublińskiemu zasadą jednego odpowiedzialnego państwa.

W konsekwencji zwrócenia uwagi na tak określone mankamenty systemu Eurodac, opracowano nową wersję systemu, objętą rozporządzeniem nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku<sup>332</sup>.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie już w art. 1 ust. 1 wskazuje, że celem systemu Eurodac jest „*pomoc w ustalaniu, które państwo członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, odpowiada za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową złożonych w państwie członkowskim przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, a także ułatwianie w inny sposób stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013.*” Wobec faktycznego wpływu systemu Eurodac na sprawność procedury dublińskiej słusznym wydaje się stwierdzenie, że w praktyce skuteczność stosowania rozporządzenia dublińskiego w znacznej mierze zależy od prawidłowego działania systemu Eurodac, jako systemu wspierającego procedury dublińskie. Jest to bowiem

---

<sup>329</sup> R. R. Brouwer, Eurodac: Its Limitations and Temptations, *European Journal of Migration and Law* 4, 2002, s. 244.

<sup>330</sup> Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego {SEK(2007) 742} (COM/2007/0299 wersja końcowa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0299&from=PL>, dostęp: 06.11.2019 r.

<sup>331</sup> Ibidem.

<sup>332</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

podstawowe narzędzie informatyczne, które umożliwia przepływ danych o wnioskodawcach między państwami członkowskimi. Rozporządzenie w obecnie obowiązującej wersji w sprawie Eurodac wymaga od państw członkowskich niezwłocznego pobrania odcisków palców wszystkich palców każdego wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową, który ma nie mniej niż 14 lat, i przekazania tych danych do systemu centralnego nie później niż 72 godziny po złożeniu wniosku o ochronę dane odcisków palców przesyłane przez dowolne państwo członkowskie są porównywane automatycznie z danymi odcisków palców przesyłanymi przez inne państwa członkowskie i już przechowywanymi w systemie centralnym, który następnie automatycznie przesyła „trafienie” lub negatywny wynik porównania z państwem członkowskim pochodzenia.

Dane o odciskach palców przechowywane w systemie Eurodac powinny być usunięte z systemu, w momencie gdy osoba, która ubiegała się o azyl, osoba spoza UE lub bezpaństwowiec uzyska obywatelstwo kraju UE.

Podczas modyfikowania systemu Eurodac w tej części, w której miał on umożliwić właściwe działanie systemu dublińskiego, szczególną wagę przyłożono do kwestii dotyczących porównywania odcisków palców, w tym więc także do aspektu prawidłowej, tj. sprawnej i kompleksowej wymiany danych między państwami członkowskimi. Dla osiągnięcia tak określonego celu stworzono infrastrukturę łączności złożoną z narzędzi elektronicznych służących do przesyłania danych między poszczególnymi państwami członkowskimi a systemem centralnym.

Według P. Sullo, podczas gdy pierwsze rozporządzenie Eurodac miało na celu wyłącznie skuteczne wdrożenie systemu dublińskiego, cel wersji przekształconej został rozszerzony, aby umożliwić organom krajowym i Europolowi dostęp do danych w postaci pobieranych odcisków palców, albowiem przechowywane dane mogą być wykorzystywane do celów zapobiegania przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania lub prowadzenia dochodzeń w ich sprawie<sup>333</sup>.

Zgodnie więc z zaleceniami Komisji ostatecznie udostępniono dane zapisywane w systemie Eurodac Europolowi, zaś warunki dostępu do danych określa art. 21 obecnie obowiązującego rozporządzenia 603/2013. Zezwolono krajowym siłom policyjnym i Europolowi na porównywanie odcisków palców z danymi dostępnymi w systemie Eurodac w związku z dochodzeniami prowadzonymi w sprawach karnych. Nie mniej jednak z uwagi na podstawowe prawo do prywatności organom ścigania wolno stosować system Eurodac do porównywania jedynie w następujących przypadkach:

---

<sup>333</sup> P. Sullo, Common European Asylum System, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Oxford Public International Law, 34.

- istnieją uzasadnione podstawy do uznania, że takie porównanie istotnie wspomogło zapobieganie przestępstwom, ich wykrywanie i prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innych poważnych przestępstw,
- stosowanie systemu Eurodac nastąpi w ostateczności, po przeprowadzeniu innych czynności sprawdzających.

Wydarzenia z 2015 roku związane z migracyjnym w obrębie Morza Śródziemnego ukazały, że istnieje konieczność wzmocnienia unijnej bazy danych odcisków palców, co pozwoli na lepsze zarządzanie systemem azylowym i na przeciwdziałanie nielegalnej imigracji<sup>334</sup>. W czasie kryzysu niektóre państwa członkowskie nie były bowiem w stanie poradzić sobie z pobieraniem odcisków palców wszystkich osób, które przybyły nielegalnie do UE, przekraczając jej zewnętrzne granice oraz osób podróżujących przez terytorium UE w drodze do preferowanego miejsca docelowego.

W komunikacie z dnia 13 maja 2015 r. zatytułowanym „Europejski program w zakresie migracji” Komisja Europejska podkreśliła konieczność pełnego wdrożenia przepisów dotyczących pobierania odcisków palców w poszczególnych krajach członkowskich<sup>335</sup>. W maju tego samego roku Komisja Europejska przedstawiła wytyczne, których celem było ułatwienie systematycznego pobierania odcisków palców, przy zapewnieniu poszanowania podstawowych praw jednostki<sup>336</sup>. Następnie 6 kwietnia 2016 roku Komisja wyraziła przekonanie w komunikacie „W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”<sup>337</sup>, że system Eurodac należy wzmocnić w taki sposób, by odzwierciedlał zmiany, jakie wprowadzone zostaną do rozporządzenia Dublin III oraz aby zapewniał dalsze dostarczanie dowodów daktyloskopijnych koniecznych do prawidłowego funkcjonowania mechanizmu dublińskiego, a także, że zmiany systemu Eurodac powinny zostać ukierunkowane tak, by system przyczyniał się do zwalczania nielegalnej imigracji poprzez przechowywanie danych o odciskach palców i udostępnienie tych danych do porównań ze wszystkimi przechowywanymi danymi.

Obecnie procedowany jest wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego

---

<sup>334</sup> K. Tomaszycycki, System zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancja wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji, w: *International Journal of Legal Studies*, nr 2/2017, s. 11.

<sup>335</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, „Europejski program w zakresie migracji”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, dostęp: 16.05.2020.

<sup>336</sup> Dokument roboczy służb Komisji w sprawie wykonania rozporządzenia Eurodac w odniesieniu do obowiązku pobierania odcisków palców, SWD(2015) 150 final z 27.5.2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/guidelines\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_eu\\_rules\\_on\\_the\\_obligation\\_to\\_take\\_fingerprints\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/guidelines_on_the_implementation_of_eu_rules_on_the_obligation_to_take_fingerprints_en.pdf), dostęp: 16.05.2020.

<sup>337</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, COM(2016) 197 final <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-197-PL-F1-1.PDF>, dostęp: 16.05.2020.

stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego<sup>338</sup>. Wniosek proponuje rozszerzenie zakresu stosowania systemu Eurodac do celów identyfikowania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terenie UE, a także identyfikowania osób, które w sposób nielegalny wjechały do Unii Europejskiej przez jej granice zewnętrzne. We wniosku zakłada się zamiar wykorzystania informacji w takim zakresie i w efekcie ułatwienie państwu członkowskiemu ponownego wydania dokumentów obywatelowi państwa trzeciego na potrzeby readmisji.

Komisja wskazała we wniosku, że konieczne jest wzbogacenie bazy danych o odciski palców osób małoletnich poniżej 14 roku życia, bowiem może to wpłynąć na zmniejszenie przypadków zaginięć osób małoletnich bez opieki pochodzących z państw trzecich. Argumentowano, że dane dotyczące małoletnich poniżej 14 roku życia i tak są gromadzone przez wiele państw członkowskich na potrzeby wydawania wiz, paszportów, biometrycznych dokumentów pobytowych i w celu ogólnie pojętej kontroli imigracyjnej. Stąd proponuje się obniżenie wieku osób, od których pobiera się dane do systemu Eurodac do lat 6.

Następnie Komisja proponuje wydłużenie do lat 5 okresu przechowywania informacji dotyczących obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terytorium UE i osób zatrzymanych na granicy zewnętrznej podczas nielegalnego wjazdu na terytorium UE.

Wniosek obejmuje także umożliwienie udostępniania danych dotyczących nielegalnego imigranta państwom trzecim w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla przeprowadzenia procedury readmisji, zgodnie z przepisami o ochronie danych. Dla zabezpieczenia praw podstawowych, proponuje się wprowadzenie zakazu udostępniania danych dotyczących faktu złożenia wniosku o azyl, bowiem mogłoby to zagrozić bezpieczeństwu wnioskodawcy w razie odrzucenia wniosku.

Innowacyjnym jest, że wniosek zakłada, by na mocy nowego rozporządzenia państwa członkowskie zbierały dodatkowe dane biometryczne w postaci wizerunku twarzy. Dane takie mają

---

<sup>338</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona), COM/2016/0272 final - 2016/0132 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0272>, dostęp: 16.05.2020.

być przechowywane wraz z innymi danymi osobowymi. Dla realizacji tego założenia konieczne jest wprowadzenie w przyszłości odpowiedniego oprogramowania do rozpoznawania twarzy.

System Eurodac jako narzędzie służące do porównywania danych pozwalających na identyfikację wnioskodawców ma bardzo istotny wpływ na skuteczność rozporządzenia dublińskiego. Jest to jednoznacznie wskazywane przez Komisję Europejską w różnorodnych dokumentach, a ponadto taki wniosek wynika z zauważanej potrzeby ulepszenia i poszerzenia systemu.

Jak wskazuje J. Chlebny, baza danych Eurodac jest ważnym uzupełnieniem systemu dublińskiego<sup>339</sup>. Wykorzystywanie danych gromadzonych w systemie Eurodac usprawnia procedurę wstępnego badania wniosku o udzielenie azylu, pozwala na eliminowanie przypadków powtórnego składania wniosków i przyczynia się do zwiększenia skuteczności dorobku dublińskiego. Jak dodatkowo wskazuje M. M. Kosman, system Eurodac w sposób istotny ułatwia identyfikowanie osób, które do Unii Europejskiej przybywają z odległych krajów Afryki i Azji, a często nie posiadają żadnego dokumentu potwierdzającego tożsamość<sup>340</sup>.

Problemy z systemem Eurodac sygnalizowane w dokumentach unijnych odnoszą się mniej do jakości systemu – choć zakłada się w projekcie usprawnienie pobierania i przekazywania danych do systemu w związku z mankamentami ujawnionymi w czasie kryzysu z 2015 roku, więcej zaś do kwestii jego wykorzystywania przez poszczególne państwa członkowskie. Potencjał systemu i istotność jego roli tak w procedurach dublińskich jak i w innych obszarach jest niepodważalna, o czym świadczą działania podejmowane dla jego rozbudowywania i ulepszenia.

### **4.3. Gwarancje i zabezpieczenia proceduralne**

#### **4.3.1. Prawo do informacji**

Każde z państw członkowskich wyznaczyło w ramach swojej administracji organ, który odpowiada za przyjmowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, a następnie za przeprowadzenie postępowania o udzielenie tej ochrony – w tym zatem również i wstępne zbadanie właściwości państwa do rozpoznania złożonego wniosku, przy czym kompetencje dotyczące procedury dublińskiej mogą być nadane innemu organowi niż ten, który rozpozna wniosek o udzielenie azylu<sup>341</sup>. W oparciu o przepisy unijne poszczególne państwa członkowskie starają się

---

<sup>339</sup> J. Chlebny, art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit., s. 141.

<sup>340</sup> M. M. Kosman, Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, op. cit., s. 282.

<sup>341</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 4 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



również zagwarantować cudzoziemcom poszanowanie ich praw i zapewnić im prawidłowy przebieg procedur związanych z udzielaniem ochrony<sup>342</sup>.

Komitet Regionów wyraził przekonanie, że harmonizowanie warunków przyjmowania wnioskodawców we wszystkich państwach członkowskich jest sposobem na złagodzenie nieproporcjonalnego obciążenia, z którym muszą mierzyć się niektóre państwa członkowskie z uwagi na swoje położenie geograficzne, głównie położenie przygraniczne, czy też z uwagi na istotne różnice w sposobie traktowania wnioskodawców w poszczególnych krajach<sup>343</sup>. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest aktem prawnym, ma przyczynić się do równego traktowania wnioskodawców o udzielenie ochrony międzynarodowej na obszarze całej Unii Europejskiej<sup>344</sup>. To z kolei w zamyśle ma doprowadzić do ograniczenia wtórnego przemieszania się wnioskodawców, bowiem przyczyny wtórnego przemieszania upatruje się właśnie w zróżnicowanych warunkach przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>345</sup>. Stąd też istotne dla prawidłowego działania tak samego systemu dublińskiego, jak i całego WESA, jest zapewnienie we wszystkich państwach członkowskich tożsamo wysokiego poziomu przestrzegania gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych dla osób, które przybyły na teren Unii Europejskiej w poszukiwaniu ochrony<sup>346</sup>.

Prawidłowa realizacja przysługującego wnioskodawcom prawa do informacji to gwarancja, którą zapewnić należy najwcześniej w toku całej procedury. Zgodnie z rozporządzeniem Dublin III osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna zostać poinformowana o swoich prawach i obowiązkach – zostały one szczegółowo wskazane w treści art. 4 ust. 1 rozporządzenia Dublin III:

- osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna zostać niezwłocznie poinformowana o istnieniu rozporządzenia Dublin III i wynikających z niego konsekwencjach złożenia dodatkowego wniosku w jednym z pozostałych państw członkowskich i konsekwencjach migracji do innego państwa członkowskiego w czasie, gdy trwa procedura ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie złożonego wniosku, a następnie podczas właściwej procedury azylowej,

---

<sup>342</sup> E. Dynia, Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda, op. cit., s. 25.

<sup>343</sup> Opinia Komitetu Regionów, Przyszłość wspólnego europejskiego systemu azylowego II, Dz.U. C 79 z 27.3.2010, str. 58–70.

<sup>344</sup> Mot. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

<sup>345</sup> Mot. 12 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

<sup>346</sup>

- wnioskodawca musi dowiedzieć się o zasadach, na jakich ustala się państwo odpowiedzialne za rozpoznanie jego wniosku oraz o hierarchii ustanowionych w tym zakresie kryteriów i o możliwości stosowania klauzul dyskrecjonalnych,
- wymagane jest poinformowanie o możliwości i sposobie zaskarżenia wydawanych w toku postępowania decyzji o przekazaniu oraz o tym, że organy zajmujące się udzielaniem ochrony międzynarodowej w poszczególnych państwach członkowskich mają prawo do wymiany danych osobowych tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla prawidłowego wykonywania zobowiązań wynikających z rozporządzenia Dublin III,
- na organy krajowe nakłada się obowiązek pouczenia wnioskodawcy o prawie do odbycia rozmowy indywidualnej (zob. szerzej Rozdział 4.3.2).

Przepisy prawa unijnego wymagają, by informacje, o których mowa powyżej zostały przekazane wnioskodawcy w języku dla niego zrozumiałym. Dla ułatwienia spełnienia tego wymogu w rozporządzeniu wykonawczym do rozporządzenia Dublin III opracowano treść ulotki, która oprócz pouczeń omówionych powyżej informuje wnioskodawcę również o istnieniu systemu Eurodac, konieczności pobrania odcisków palców i sposobie wykorzystania tych danych. Odrębnie opracowana została ulotka przeznaczona dla osób małoletnich. Jest ona napisana prostym, dostosowanym do odbiorcy językiem. Ulotka zawarta została w załącznikach X-XIII rozporządzenia wykonawczego. Ma ona formę pytań i odpowiedzi i jest dostępna we wszystkich językach urzędowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ulotkę dołączono do niniejszej rozprawy w załączniku nr 5.

Niezależnie od obowiązku przekazywania wnioskodawcom ulotek informacyjnych, Rozporządzenie Dublin III pozwala na inną formę dostarczenia informacji. Zgodnie z art. 5 ust. 2 zd. 3, jeżeli jest to właściwe dla zapewnienia prawidłowego zrozumienia informacji przez wnioskodawcę, informacje są udzielane ustnie, na przykład w czasie przeprowadzania rozmowy indywidualnej. Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przepisy dotyczące przekazywania informacji w broszurze informacyjnej nie uwzględniają faktu, że w większości państw członkowskich zawiera ona jedynie ogólne informacje w języku mało zrozumiałym lub zupełnie niezrozumiałym dla wnioskodawców. Komitet stoi zatem na stanowisku, że informacje takie powinny być przedstawiane na etapie wywiadu, albowiem wówczas istnieje większe prawdopodobieństwo pełnego zrozumienia i przyswojenia przekazywanych wiadomości przez wnioskodawcę<sup>347</sup>.

---

<sup>347</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego "Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)" [COM(2016) 270 final - 2016/0133(COD)], "Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010" [COM(2016) 271 final - 2016/0131(COD)],

Dodatkowe wytyczne kierowane do państw członkowskich w zakresie informowania osoby, która złożyła wniosek o azyl, a więc najpierw jest podmiotem procedury dublińskiej zawarte zostały w Dyrektywie 2013/33/UE. Zgodnie z art. 5 Dyrektywy właściwy organ przyjmujący wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej ma obowiązek w czasie nieprzekraczającym piętnastu dni poinformować wnioskodawcę co najmniej o ustalonych dla danej osoby świadczeniach i obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które musi wypełnić wnioskodawca. Dodatkowo wnioskodawcy należy przekazać informację o organizacjach i grupach, za pośrednictwem których wnioskodawca może otrzymać pomoc prawną, a także pomoc dotyczącą warunków przyjmowania oraz wsparcie w dziedzinie ochrony zdrowia. Podobnie jak w wypadku rozporządzenia Dublin III, Dyrektywa 2013/33/UE nakłada na odpowiednie organy we wszystkich państwach członkowskich obowiązek informowania wnioskodawców w języku dla nich zrozumiałym. Dyrektywa posługuje się sformułowaniem zasadnego przypuszczenia rozumienia języka. Informacje w szczególnych sytuacjach mogą być przekazywane ustnie.

W roku październiku 2019 roku Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) opracował poradnik praktyczny skierowany do urzędników, którzy w poszczególnych państwach członkowskich zajmują się stosowaniem rozporządzenia Dublin III w zakresie przeprowadzania rozmów indywidualnych i oceny dowodów<sup>348</sup>. EASO wskazał w przygotowanym poradniku, że prawo wnioskodawcy do informacji określone w art. 4 rozporządzenia Dublin III jest głównym warunkiem zagwarantowania uczciwości proceduralnej<sup>349</sup>. W 2020 roku EASO opublikował dodatkowy poradnik dla urzędników, w którym wskazane są wytyczne odnośnie do zapewniania gwarancji proceduralnych w toku całej procedury dublińskiej<sup>350</sup>. Wśród standardów dotyczących przekazywania informacji wskazano, że informacje powinny być dostarczane w sposób prosty, zrozumiały, bez użycia języka specjalistycznego, natomiast w takich warunkach, by organ przyjmujący wniosek miał pewność, iż informacja została w pełni zrozumiana<sup>351</sup>. Okoliczności, w których przekazywane są informacje powinny uwzględniać specjalne potrzeby wnioskodawców oraz indywidualnie ich dotyczące warunki<sup>352</sup>.

---

"Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)" [COM(2016) 272 final - 2016/0132(COD)] (2017/C 034/24) (Dz.U.UE C z dnia 2 lutego 2017 r.).

<sup>348</sup> EASO Practical guide on the implementation of the Dublin III Regulation: Personal interview and evidence assessment, EASO Practical Guide Series, Luksemburg, October 2019, s. 1.

<sup>349</sup> Op. cit., s. 20.

<sup>350</sup> EASO Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guide Series, Luksemburg, 2020, s 1-2.

<sup>351</sup> Op. cit., s. 13.

<sup>352</sup> Op. cit., s. 14.

Europejski Inspektor Ochrony Danych zwrócił uwagę na to, że prawidłowe informowanie wnioskodawców jest także kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu Eurodac. Konieczne jest zagwarantowanie w poszczególnych państwach członkowskich, by informacje udzielane były w takiej formie, by osoba, która złożyła wniosek o azyl mogła w pełni pojąć swoją sytuację i przysługujące jej prawa, w tym także prawa dotyczące kroków proceduralnych, jakie osoba ta może podjąć w stosunku do wydawanych wobec niej decyzji administracyjnych<sup>353</sup>.

Szczegółowe zasady dotyczące informowania wnioskodawców o prawach i obowiązkach związanych z systemem Eurodac znajdują się w art. 29 Rozporządzenia 603/2013. Posługując się językiem, który wnioskodawca zna, lub zasadnie można przypuszczać, że zna, informuje się go o tym, kto będzie administrował pobranymi danymi, w jakim celu dane te się pobiera ( w tym, że dane będą wykorzystywane dla celów Rozporządzenia Dublin III oraz że mogą być uzyskiwane przez Europol), kto będzie odbiorcą danych. Dodatkowo należy wyjaśnić wnioskodawcy, że pobranie odcisków palców jest obowiązkowe, a także należy poinformować o prawie do dostępu do danych dotyczących tego wnioskodawcy, prawie do żądania usunięcia danych przetwarzanych niezgodnie z prawem i prawie do otrzymywania informacji o sposobie korzystania z tych praw, w tym o danych kontaktowych administratora danych i o krajowych organach nadzorczych. Wskazane informacje Rozporządzenie 603/2013 nakazuje przekazywać w momencie pobierania odcisków palców, lub w przypadku osoby, której dane pobiera się w celu porównania, nie później niż w momencie przesyłania pobranych danych do systemu centralnego. W przypadku osoby małoletniej informacje należy przekazać w sposób dostosowany do wieku odbiorcy.

W art. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>354</sup> sformułowano obowiązek wprowadzenia odpowiednich mechanizmów informowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców przebywających w ośrodkach zatrzymań lub na przejściach granicznych, jeśli osoby te wyrażą wolę wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wówczas przekazać należy informacje o możliwości i sposobie złożenia wniosku oraz zapewnić możliwość skorzystania z pomocy tłumacza w takim zakresie, jaki niezbędny jest do ułatwienia dostępu do procedury azylowej. Dodatkowo państwa członkowskie muszą zapewnić organizacjom i osobom świadczącym pomoc i doradztwo rzeczywisty dostęp do osób wnioskujących o azyl, które znajdują

---

<sup>353</sup> Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr (.../...) (ustanawiającego kryteria i mechanizmy 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. C 101 z 1.4.2011, str. 14—19, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52011XX0401\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52011XX0401(03)), dostęp: 20.05.2020.

<sup>354</sup> Dyrektywa 2013/32/UE, choć zgodnie z motywem 53, nie dotyczy postępowań toczących się między państwami na podstawie Rozporządzenia Dublin III, to w myśl motywu 54 powinna mieć ona zastosowanie do wnioskodawców, których dotyczy Rozporządzenie Dublin III, jako uzupełnienie rozporządzenia, bez uszczerbku dla jego przepisów.

się na przejściach granicznych, w tym do stref tranzytowych, na granicach zewnętrznych. Dostęp ten państwa członkowskie mogą uzależniać od zawarcia porozumień pomiędzy organami państw członkowskich, jeżeli obiektywnie jest to konieczne z uwagi na bezpieczeństwo, porządek publiczny lub administracyjny, jednak dostęp nie może zostać uniemożliwiony lub drastycznie ograniczony.

W listopadzie 2019 roku Grupa Koordynacyjna ds. Nadzoru nad Eurodac (Eurodac SCG) opracowała Sprawozdanie z wykonywania praw osób objętych systemem Eurodac. W ramach prowadzonych badań rozesłano do poszczególnych państw członkowskich kwestionariusze, które po uzupełnieniu przez organy przyjmujące wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej i pobierające dane daktyloskopijne od wnioskodawców, podlegały ocenie i analizom Eurodac SCG<sup>355</sup>. Ponieważ samo Rozporządzenie 603/2013 wskazuje art. 29 ust. 1 lit. b na obejmowanie zakresem informowania także celów Rozporządzenia Dublin III, uznać należy, że wyniki badań przeprowadzonych w poszczególnych krajach przez Eurodac SCG odnieść można do prawa do informacji w całym systemie dublińskim. Europejski Inspektor Ochrony Danych w Opinii z dnia 23 września 2009 r. wskazał, że wnioski płynące z opracowań Eurodac SCG, dotyczące sposobu przekazywania informacji w systemie Eurodac będą interesujące z punktu widzenia procedury dublińskiej, albowiem dotyczą takich kwestii, jak języki/tłumaczenia oraz ocena faktycznego zrozumienia informacji przez osobę ubiegającą się o azyl<sup>356</sup>.

Z opracowanego przez Eurodac SCG Sprawozdania wysnuć można kilka istotnych wniosków dotyczących praktyki informowania wnioskodawców w poszczególnych państwach członkowskich<sup>357</sup>:

- informacje przekazywane są pisemnie, ustnie lub w obu formach, w większości przypadków, jeśli wymaga tego sytuacja, korzysta się z pomocy tłumacza;
- informacje przekazywane są w różnych krajach w różnym czasie: w momencie składania wniosku lub tuż przed pobraniem odcisków palców;
- trzy państwa poinformowały, że informacje są przekazywane wielokrotnie podczas procesu składania wniosku;

---

<sup>355</sup> Eurodac SCG, Report on the exercise of data subjects' rights in relation to Eurodac, November 2019, s. 3, [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/2019\\_11\\_eurodac\\_report\\_data\\_subjects\\_rights\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/2019_11_eurodac_report_data_subjects_rights_en.pdf), dostęp: 20.05.2020.

<sup>356</sup> Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (COM(2008) 820 wersja ostateczna), Dz.U. C 229 z 23.9.2009, str. 1—5, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.229.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2009:229:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.229.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2009:229:TOC), dostęp: 20.05.2020.

<sup>357</sup> Eurodac SCG, Report on the exercise of data subjects' rights in relation to Eurodac, op. cit. s. 4-8.

- ulotki informacyjne są wykorzystywane w większości państw, są dostępne w językach narodowych państw członkowskich i w kilku językach obcych (do 50 wersji w jednym państwie członkowskim)
- w jednym z państw wnioskodawcom pokazywany jest film zawierający informacje o procedurze i przysługujących prawach;
- dla potwierdzenia wykonania czynności poinformowania w różnych państwach członkowskich bądź to pobiera się podpis wnioskodawcy na potwierdzeniu pisemnym, bądź informacje przekazuje się w obecności świadka, pojedyncze państwa członkowskie wskazały, że nie mają opracowanego systemu potwierdzania poinformowania;
- kontrola zrozumienia przedstawianych informacji odbywa się najczęściej poprzez poproszenie wnioskodawcy o potwierdzenie ustne, że zrozumiał przekazywane informacje, w niektórych państwach wskazano, że umożliwia się zadawanie pytań w trakcie przekazywania informacji;
- informacja o wykorzystywaniu danych przez krajowe organy ścigania i Europol jest przekazywana z reguły pisemnie, jako część informacji zamieszczona w ulotce, nie mniej kilka państw wskazało, że nie posiada jeszcze dostępu do systemu Eurodac, lub dostęp ten jest ograniczony, a wobec tego nie przekazują wnioskodawcom informacji w tym zakresie;
- przekazywanie informacji małoletnim odbywa się za pośrednictwem lub z udziałem osoby dorosłej, w niektórych państwach przedstawia się małoletnim specjalną ulotkę, w jednym z badanych państw pokazuje się małoletnim przewodnik audiowizualny;
- z reguły państwa członkowskie korzystają z ulotek zamieszczonych w załącznikach X-XIII Rozporządzenia wykonawczego, jednak są przypadki państw, gdzie opracowuje się własne ulotki; w dwóch spośród badanych państw ulotki tłumaczy się na 42, czy nawet 50 języków, w innych państwach, jeśli treść ulotki nie jest zrozumiała, jej treść jest przekazywana ustnie przez tłumacza;
- państwa członkowskie zgłaszają problem w postaci tłumaczenia ulotek na niewielką liczbę języków; zgłaszają także, że ulotki są zbyt długie i mogłyby zawierać zdjęcia; jedno z państw biorących udział w badaniu wskazało, że w ogóle nie stosuje ulotek z załączników do Rozporządzenia wykonawczego i nie ma z nimi żadnych doświadczeń;
- ulotki są przekazywane wnioskodawcom i w razie potrzeby ustnie tłumaczone, w jednym z państw ulotki są wyświetlane w taki sposób, by wnioskodawca dysponował odpowiednim czasem do zapoznania się z ich treścią, natomiast odpowiedź jednego z państw sugerowała, że ulotki są dostępne w Internecie i każdy wnioskodawca może się z nimi dowolnie zapoznać;
- w większości państw członkowskich nie działają strony internetowe służące do przekazywania informacji wnioskodawcom.

W Polsce obowiązek realizowania prawa do informacji o procedurze dublińskiej spełniany jest przez organ przyjmujący wniosek w oparciu o przepis art. 30 ust. 1 pkt 5 lit. c-d ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 6 tejże ustawy, wnioskodawcy zapewnia się w toku składania wniosku pomoc tłumacza. Dodatkowo wskazać należy, że art. 29 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej precyzuje obowiązki organów administracji.

Badania prowadzone przez organizacje zajmujące się pomocą prawną kierowaną między innymi do cudzoziemców wykazały, że przepisy gwarantujące prawo do informacji nie zawsze w sposób odpowiedni stosowane są przez organy przyjmujące wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej przeprowadzony przez Stowarzyszenie Informacji Prawnej w roku 2015 na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie doprowadził do ujawnienia nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej przyjmujących wnioski<sup>358</sup>. Raport wykazał, że największym problemem jest kwestia dostępności informacji przeznaczonych dla cudzoziemców. W miejscach objętych badaniem stwierdzono brak jednolitej praktyki w tym zakresie. Informacja o możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową nie była wywieszana w przebadanych placówkach w językach zrozumiałych dla cudzoziemców w ogóle, bądź też wyłożone były do wglądu ulotki o możliwości uzyskania pomocy od odpowiednich organizacji – Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (z numerami telefonów, pod którymi można uzyskać pomoc), UNHCR, Fundacji La Strada czy Centrum Pomocy prawnej im. Haliny Nieć<sup>359</sup>. Ustalono również, że częstokroć informacja wykładana jest w pomieszczeniach, w których cudzoziemcy oczekują na wydanie decyzji o odmowie wjazdu na teren RP<sup>360</sup>.

Przeprowadzone badania wykazały, że konieczność skorzystania z usługi tłumaczenia oceniana bywa przez samych funkcjonariuszy Straży Granicznej, zaś tłumaczenia nie zawsze odbywają się w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy, a w języku do tego języka pokrewnym. Okazuje się, że sposób przekazywania informacji także pozostaje w sferze decyzji samych funkcjonariuszy. W niektórych miejscach informacje przekazywane są jedynie na piśmie, w innych, w przypadkach, gdy funkcjonariusze są w stanie porozumieć się z wnioskodawcami w języku obcym, dodatkowo przekazywana jest informacja ustna<sup>361</sup>.

---

<sup>358</sup> A. Chrzanowska, W. Klaus, Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie, w: Analizy, Raporty, Ekspertyzy, Nr 2/2016, Warszawa, 2016, s. 55.

<sup>359</sup> Ibidem.

<sup>360</sup> Ibidem.

<sup>361</sup> Op. cit., s. 57.

Inne badania stopnia realizacji obowiązków wynikających z systemu dublińskiego i ochrony międzynarodowej w całości przeprowadziła Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC). W objętym badaniem okresie 2012-2014 również stwierdzono, że podstawowym problemem związanym z dostępem do informacji pozostaje bariera językowa<sup>362</sup>.

W badaniu HFPC ujawniony został inny jeszcze praktyczny problem, który w gruncie rzeczy dotyczy kwestii prawidłowego informowania cudzoziemców o przysługujących im prawach. Jak wskazano powyżej organem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku jest w Polsce Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Ustawa wskazuje, że wniosek trafia do niego za pośrednictwem właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej albo komendanta placówki Straży Granicznej. Straż Graniczna występuje na tym etapie jedynie w roli pośrednika pomiędzy wnioskodawcą, a organem rozpatrującym wniosek. Z analiz poszczególnych przypadków wnioskować należy jednak, że niejednokrotnie dochodzi na polskich przejściach granicznych do sytuacji, kiedy to funkcjonariusze Straży Granicznej decydują o tym, czy danej osobie przysługuje, czy też nie przysługuje prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Jak słusznie więc zauważył P. Billings<sup>363</sup>, bywa, że osoba poszukująca ochrony międzynarodowej, która w sposób nielegalny dostała się w głąb danego państwa, w którym zamierza prosić o ochronę, może znajdować się w sytuacji lepszej i posiadać więcej uprawnień niż osoba, która na granicy zetknęła się ze służbami imigracyjnymi, które zwykle nie są przychylnie do takich osób nastawione.

W poszukiwaniu pomocy cudzoziemcy niejednokrotnie podejmowali kontakt z biurem HFPC, wskazując, że mimo deklaracji woli ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy nie zostali wpuszczeni na terytorium RP z uwagi na brak wizy. Sytuacja w głównej mierze dotyczyła obywateli Federacji Rosyjskiej, Gruzji, Armenii i cudzoziemców pochodzących z terenów objętych konfliktem zbrojnym, tj. Syria czy Irak, na przejściu granicznym Terespol – Brześć<sup>364</sup>. Rozwiązaniem problemu miała być nowelizacja ustawy o cudzoziemcach, w której zamieszczono przepis, zgodnie z którym wyłączona jest możliwość stosowania odmowy wjazdu wobec osoby, która podczas kontroli granicznej złożyła

---

<sup>362</sup> M. Łysienia, Przesłuchanie jako środek dowodowy w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, w: W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, HFPC, Warszawa 2014, s. 23-26.

<sup>363</sup> P. Billings, The Influence of Human Rights on the Procedural Formalities of the Asylum Determination Process, w: International Journal of Human Rights, 1998, vol. 2, nr 1, s. 34.

<sup>364</sup> K. Rusiłowicz, Dostęp do procedury uchodźczej, w: W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, HFPC, Warszawa 2014, s. 16.



wniosek o nadanie statusu uchodźcy<sup>365</sup>. Nie mniej zgodnie ze stanowiskiem HFPC do fundacji nadal docierają sygnały o nieszanowaniu tak ustalonego stanu prawnego<sup>366</sup>.

Zarówno badania przeprowadzone przez Eurodac SCG, jak i przytoczone badania organizacji pozarządowych wykazują, że prawo do informacji realizowane jest niejednolicie w poszczególnych państwach członkowskich. Istotne różnice można zaobserwować zarówno w sposobie przekazywania informacji, jak i momencie ich przekazywania oraz w dostępie do informacji w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy. Podczas gdy niektóre państwa doskonale radzą sobie z realizacją tej gwarancji, niejednokrotnie wspierając wiedzę wnioskodawców dodatkowymi filmami czy tłumaczeniami, inne państwa przerzucają obowiązek zdobycia informacji na samych wnioskodawców, w ogóle nie wykorzystując materiałów przygotowanych przez Komisję w celu informowania osób ubiegających się o ochronę.

#### **4.3.2. Rozmowy indywidualne**

Z treści art. 5 rozporządzenia Dublin III wynika obowiązek przeprowadzenia z wnioskodawcą rozmowy indywidualnej. Prawodawca unijny założył, że rozmowa przeprowadzana indywidualnie, przez odpowiednio do tego przeszkoloną osobę, ułatwi ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Założenie jest również takie, by rozmowa umożliwiała lepsze zrozumienie informacji, które wnioskodawcy należy przekazać zgodnie z art. 4 rozporządzenia Dublin III. Przepis przewiduje dwie sytuacje, w których możliwe jest odstępianie od przeprowadzenia rozmowy indywidualnej. Po pierwsze jest to przypadek, w którym wnioskodawca zbiegł, po wtóre zaś sytuacja, gdy poinformowany o swoim prawach wnioskodawca w jakiegokolwiek innej formie dostarczył informacji mających znaczenie dla ustalenia państwa odpowiedzialnego. Z uregulowań unijnych wynika także, że rozmowa winna być przeprowadzona „w odpowiednim czasie”, zawsze jednak przed podjęciem jakichkolwiek czynności związanych z przekazaniem wnioskodawcy. Rozmowę przeprowadza się w odpowiednich warunkach, z zapewnieniem poufności i rozumienia treści samej rozmowy. Wynikiem przeprowadzonej rozmowy jest sporządzone pisemnie podsumowanie, w którym znaleźć się powinny najważniejsze informacje przekazane przez wnioskodawcę w trakcie rozmowy.

Rozporządzenie w tym zakresie proponuje przepisy sformułowane w sposób bardzo ogólny, pozostawiając organom krajowym szeroki zakres uznaniowości, zarówno w kontekście czasu, jak i formy przeprowadzenia rozmowy. Rozporządzenie nie wskazuje konkretnego momentu przeprowadzenia rozmowy w toku składania wniosku (przed, czy po spisaniu wniosku), wskazuje

---

<sup>365</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 2 lit b Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35)

<sup>366</sup> Ibidem.

jedynie na konieczność zapewnienia atmosfery poufności i stanu rozumienia treści rozmowy. W przepisie art. 39 Rozporządzenia Dublin III sformułowano skierowany do organów krajowych zajmujących się administrowaniem danych pozyskiwanych w toku procedury dublińskiej obowiązek związania prawem krajowym dotyczącym poufności. EASO w uwagach na temat poufności w zakresie przeprowadzania rozmów indywidualnych wskazał, że dla zapewnienia warunków poufności rozmowy indywidualne przeprowadza się w odpowiednio wyposażonych i wydzielonych pokojach, dla zapewnienia niczym nieograniczonej swobody wypowiedzi rozmówcy<sup>367</sup>.

Jeśli chodzi o przepisy proceduralne w powyższym zakresie w Polsce, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje w sposób ogólny, że organ Straży Granicznej właściwy do przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przeprowadza rozmowę o której mowa w art. 5 rozporządzenia Dublin III (art. 30 ust. 1 pkt 10). W art. 30 ust. 2 ustawa niejako wyjaśnia użyte w rozporządzeniu pojęcie „poufności” wskazując, że organ ma za zadanie zapewnić, by złożenie wniosku ( a zatem i sama rozmowa indywidualna, będąca niewątpliwie częścią procesu składania wniosku) odbyło się bez udziału osób trzecich, o ile wnioskodawca nie wyraził zgody na obecność takowych osób. Atmosfera poufności ma także pozwalać na swobodne i wyczerpujące przedstawienie przez wnioskodawcę powodów, dla których występuje on z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Praktyka wskazuje, że wobec braku jasno sprecyzowanych procedur dotyczących przeprowadzania rozmów indywidualnych, w poszczególnych placówkach Straży Granicznej możliwe do zaobserwowania są istotne w tym zakresie różnice. Nie we wszystkich placówkach objętych badaniem Stowarzyszenia Informacji Prawnej zapewnione są warunki lokalowe do przeprowadzenia procedury przyjęcia wniosku w atmosferze poufności, zdarza się, że w jednym pomieszczeniu przy odrębnych biurkach przyjmowane są równoległe wnioski różnych wnioskodawców<sup>368</sup>.

Odpowiedzią na sygnalizowane problemy w zakresie przeprowadzania rozmów indywidualnych ma być opracowany przez EASO w 2020 roku poradnik, skierowany do urzędników przeprowadzających rozmowy w poszczególnych państwach członkowskich. W oparciu o przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w poradniku sformułowano kilka standardów, które muszą być w tym obszarze spełnione przez poszczególne państwa członkowskie<sup>369</sup>:

---

<sup>367</sup> EASO Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators, op. cit., s. 13.

<sup>368</sup> A. Chrzanowska, W. Klaus, Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie, w: Analizy, Raporty, Ekspertyzy, Nr 2/2016, Warszawa, 2016, s. 56-63.

<sup>369</sup> EASO Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators, op. cit., s. 20-22.

- rozmowę indywidualną przeprowadza się przed wydaniem decyzji o przekazaniu, chyba że osoba uciekła lub wszystkie istotne informacje zostały już dostarczone przez osobę zainteresowaną;
- na organach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia przeprowadzenia rozmowy w odpowiednim pomieszczeniu, z udziałem tłumacza dysponującego odpowiednią ilością czasu dla swobodnego przeprowadzenia rozmowy;
- wymaga się, by organy krajowe miały opracowaną procedurę przeprowadzania wywiadu z nadaniem mu rangi priorytetowej, zaś za dobrą praktykę uważa się łączenie przeprowadzania rozmowy z rejestrowaniem wniosku, co może już na tak wczesnym etapie doprowadzić do szybkiego ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku, co jest szczególnie istotne w przypadku dzieci i procedury łączenia rodzin;
- urzędnik, który przeprowadza rozmowę indywidualną musi być do niej odpowiednio przygotowany, a zatem musi uprzednio zaznajomić się z aktami sprawy danego wnioskodawcy, dysponując niezbędnym do tego czasem, jednocześnie jednak zaleca się przeprowadzenie rozmowy jak najszybciej po złożeniu wniosku, co pozwoli zachować termin na ewentualne złożenie wniosku o przejęcie;
- rozmowa indywidualna powinna obejmować wszystkie aspekty istotne dla przeprowadzenia procedury dublińskiej, a jej przebieg powinien być zgodny z treścią standardowego formularza, co pozwoli na uzyskanie pewności, że wszystkie kwestie istotne dla ustalenia państwa odpowiedzialnego zostały poruszone; nie mniej EASO zachęca do tworzenia protokołów rozmów na poziomie krajowym;
- personel przeprowadzający rozmowę z wnioskodawcami musi posiadać odpowiednią wiedzę o Rozporządzeniu Dublin III, aby wiedzieć, kiedy zadawać pytania uzupełniające ze standardowego protokołu.

Prawidłowe przeprowadzenie rozmowy indywidualnej wydaje się kluczowe z dwóch powodów. Po pierwsze sprawne i umiejętne zebranie informacji od wnioskodawcy, który nie zna hierarchii kryteriów i nie wie, jakie dane będą najistotniejsze, jest dla niego gwarancją, że złożony przez niego wniosek o udzielenie ochrony zostanie prawidłowo przekazany do rozpoznania. Po drugie zaś jest to bardzo istotny etap procedury dublińskiej z punktu widzenia państw członkowskich. Im bowiem lepiej zebrany jest wywiad, im dokładniej ustalone są prawdziwe informacje dotyczące danego wnioskodawcy, tym sprawniej przebiegać będzie cała procedura wstępna. To z kolei może być czynnikiem warunkującym ograniczenie ilości wtórnych przemieszczeń.

### 4.3.3. Zabezpieczenie interesów nieletnich, małoletni bez opieki

Migracja małoletnich jest zjawiskiem obserwowanym i wyodrębnianym w ruchach migracyjnych od dawna<sup>370</sup>. W XX w. zaczęto w sposób szczególny poświęcać uwagę ochronie praw dziecka, zaś pierwszym przejawem w tym zakresie na arenie prawa międzynarodowego była Deklaracja Praw Dziecka<sup>371</sup>, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1959 r. W Konwencji tej stwierdzono, że *„dziecko z powodu niedojrzałości fizycznej i umysłowej wymaga szczególnej opieki i troski, a także odpowiedniej opieki prawnej zarówno przed urodzeniem, jak i po urodzeniu”*<sup>372</sup>. Istotny wpływ na rozwój prawodawstwa UE dotyczącego praw dziecka miały prace Rady Europy<sup>373</sup>, głównie z uwagi na treść Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wśród innych dokumentów Rady Europy mających znaczenie z punktu widzenia ochrony praw małoletnich, P. Jankowska wymienia Europejską Konwencję o wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem, Konwencję o wykonywaniu praw dzieci i Europejską konwencję o obywatelstwie<sup>374</sup>.

Prawo traktatowe UE również odnosi się do ochrony praw dziecka, dając w tym przedmiocie podstawy dalszego prawodawstwa. Mowa tu o art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>375</sup> oraz w zakresie wspólnej polityki migracyjnej art. 79 ust. 2 lit. e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>376</sup>. Specjalna sytuacja osób małoletnich, które bez opiekuna poszukują ochrony na terenie Unii Europejskiej została uwzględniona w aktach prawnych tworzących WESA, a również w aktach prawnych tworzących system dubliński. Uzasadnienie wyodrębnienia szczególnych przepisów skierowanych w zakresie mechanizmu dublińskiego do tej grupy wnioskodawców znajduje się w danych statystycznych dotyczących liczby małoletnich wnioskodawców w Europie.

---

<sup>370</sup> J. Bhabha, *Child Migration and Human Right in a Global Age*, Princeton 2014, s. 2–9, cyt. za: P. Jankowska, Wybrane aspekty procedur prawnych, których podmiotem może być małoletni cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski bez opieki, *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, nr 9, Olsztyn 2018, s. 91.

<sup>371</sup> Deklaracja Praw Dziecka z dnia 20.11.1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>, dostęp: 21.05.2020 r.

<sup>372</sup> Ibidem.

<sup>373</sup> K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 192.

<sup>374</sup> P. Jankowska, Wybrane aspekty procedur prawnych, których podmiotem może być małoletni cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski bez opieki, *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, nr 9, Olsztyn 2018, s. 95.

<sup>375</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, str. 13–390.

<sup>376</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, str. 47–390.

Tabela 15. Liczba wniosków o azyl złożonych przez małoletnich bez opieki na tle wszystkich złożonych wniosków o azyl w UE w latach 2014-2019.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba wniosków o azyl, złożonych przez osoby małoletnie bez opieki we wszystkich państwach członkowskich	19,920	86,430	58,325	28,580	17,520	15,250
Liczba wszystkich wniosków o azyl, złożonych we wszystkich państwach członkowskich	663,270	1,394,670	1,293,260	735,445	666,360	738,945

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na portalu Europejskiego Urzędu Statystycznego, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 21.05.2020 r.

Tabela 15. zawiera dane dotyczące liczby wniosków o azyl złożonych we wszystkich państwach członkowskich przez małoletnich bez opieki w latach 2014-2019 oraz dane dotyczące liczby wszystkich wniosków o azyl złożonych w tym samym okresie we wszystkich państwach członkowskich. W roku 2014 złożono 663.270 wniosków o azyl, z czego 19.920 wniosków złożyły osoby małoletnie bez opieki. W roku 2015 złożono 1.394.670 wniosków o azyl, z czego 86.430 wniosków złożyli małoletni bez opieki. W roku 2016 łącznie złożono 1.293.260 wniosków o azyl, w tym 58.325 wniosków pochodziło od małoletnich bez opieki. W 2017 roku wpłynęło łącznie we wszystkich państwach członkowskich 735.445 wniosków o azyl, z czego 28.580 wniosków pochodziło od osób małoletnich bez opieki. W roku 2018 złożono 666.360 wniosków o azyl, w tym 17.520 wniosków złożyły osoby małoletnie bez opieki. W 2019 roku złożono 738.945 wniosków o azyl, w tym 15.250 wniosków pochodziło do osób małoletnich bez opieki.

Najniższy odsetek wniosków złożonych przez osoby małoletnie odnotowano w roku 2019 (2%). W latach 2014 i 2018 wnioski pochodzące od osób małoletnich bez opieki stanowiły 3% wszystkich złożonych wniosków. Najwyższy odsetek wniosków pochodzących od osób małoletnich odnotowano w roku 2015 (6%), po czym obserwuje się coroczny stopniowy spadek – 5% w roku 2016 i 4 % w roku 2017. Znaczący skok odsetku wniosków pochodzących od małoletnich bez opieki zaobserwowany w 2015 roku wydaje się odzwierciedlać stan kryzysu migracyjnego, z którym w owym czasie borykała się Unia Europejska (zob. szerzej: Rozdział 5.1)

Rokrocznie liczba osób małoletnich bez opieki poszukujących ochrony na terenie Unii Europejskiej utrzymywała się na poziomie powyżej 2%. W wymiarze liczbowym oznacza to, że w każdym roku zarejestrowano więcej niż 15.000 wniosków pochodzących od wnioskodawców poniżej

18 roku życia. Co najmniej tylu wnioskodawcom należało zapewnić więc specjalne zabezpieczenia. Odpowiednie do tego środki przewidziane zostały w prawie unijnym.

Za jeden z priorytetów w procedurze dublińskiej Rozporządzenie Dublin III uznaje jak najlepsze zabezpieczenie interesów małoletniego (art. 6 ust. 1). Pojęcie interesu małoletniego pojawia się w rozporządzeniu wielokrotnie, nie tylko jako gwarancja proceduralna, ale również jako istotny czynnik brany pod uwagę w toku ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl. W art. 6 ust. 3 wymienione zostały czynniki, jakie państwa członkowskie winny uwzględniać w prowadzonej współpracy, by służyć zabezpieczeniu interesów dziecka. Należy więc brać pod uwagę możliwość połączenia małoletniego wnioskodawcy z jego rodziną. Wnikliwej ocenie poddaje się również dobrostan i rozwój społeczny małoletniego, a także aspekty związane z jego bezpieczeństwem i ochroną, w szczególności w kontekście ryzyka bycia ofiarą handlu ludźmi. Pod uwagę przy ustalaniu najlepszego interesu dziecka należy brać także opinię samego małoletniego, oczywiście w stopniu zgodnym z jego wiekiem i dojrzałością.

M. Kaukko<sup>377</sup> wskazuje, że sprawą fundamentalną dla zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka jest traktowanie go jako podmiotu praw i obowiązków w danym momencie, nie zaś jako przyszłego dorosłego, obywatela. Innymi słowy autorka uważa, że nie należy uznawać dziecka za „dorosłego z ograniczonymi prawami”<sup>378</sup>. W przypadku dzieci ubiegających się o azyl należy przede wszystkim słuchać poglądów dzieci w danym momencie, skupiając się na pozytywnych cechach małoletniego i posiadanych przez niego zaletach, perspektywach rozwoju, nie zaś oceniając jego sytuację przez pryzmat ofiary, osoby po przebytej traumie<sup>379</sup>.

Dyrektywa 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową odnosi się w art. 23 do kwestii interesu małoletniego. Treściowo przepis ten jest zgodny z Rozporządzeniem Dublin III w zakresie w jakim rozporządzenie to odnosi się do czynników istotnych dla ustalenia najlepszego interesu dziecka. Dyrektywa dodatkowo nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia małoletnim prawidłowego rozwoju w płaszczyźnie fizycznej, psychicznej, duchowej, społecznej i moralnej. Od momentu złożenia wniosku o udzielenie ochrony przez małoletniego należy również zapewnić mu możliwość uczestniczenia w wypoczynku, grach i zajęciach rekreacyjnych dostosowanych do jego wieku, tak na terenie ośrodków dla cudzoziemców jak i na świeżym powietrzu. Należy także zapewnić opiekę rehabilitacyjną we wszystkich koniecznych obszarach, w sytuacji gdy małoletni jest ofiarą jakiegokolwiek formy nadużycia, zaniedbania, wykorzystywania, torturowania lub okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania, lub małoletnim, którzy

---

<sup>377</sup> M. Kaukko, The CRC of Unaccompanied Asylum Seekers in Finland, *International Journal of Children's Rights*, 25 (2017), s. 140-164.

<sup>378</sup> Op. cit., s. 144.

<sup>379</sup> Op. cit., s. 158.

ucierpieli w wyniku konfliktów zbrojnych (art. 23 ust. 3 i 4 Dyrektywy 2013/33/UE). Jeśli jest to zgodne z interesem dziecka, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia małoletnim zakwaterowanie wraz z rodzicami, rodzeństwem lub dorosłymi sprawującymi nad nimi opiekę, wyznaczonymi zgodnie z prawem krajowym lub praktyką danego państwa członkowskiego (art. 23 ust. 5 Dyrektywy 2013/33/UE).

W myśl art. 6 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, na wszystkich etapach przeprowadzania procedury dublińskiej państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia małoletniemu bez opieki reprezentacji lub pomocy ze strony przedstawiciela, który posiada kwalifikacje i fachową wiedzę w stopniu niezbędnym dla jak najlepszego uwzględnienia interesów dziecka. Przedstawiciel musi mieć możliwość zapoznania się z aktami sprawy małoletniego i z przygotowaną dla małoletniego bez opieki ulotką. Specjalnie przygotowana przez Komisję ulotka stanowi załącznik X do Rozporządzenia wykonawczego i zawiera ona informacje o przebiegu procedury dublińskiej i konieczności pobrania odcisków palców, prawach i obowiązkach wynikających z Rozporządzenia Dublin III oraz o organach u których małoletni bez opieki może uzyskać pomoc, a także zachęca do mówienia prawdy, w tym w kwestii wieku małoletniego bez opieki.

Dyrektywa 2013/33/UE wskazuje szczegółowe wytyczne do wprowadzenia w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich, a dotyczące ustanowienia przedstawiciela dla osoby małoletniej bez opieki. Przepisy w tym zakresie (art. 24 ust. 1 Dyrektywy 2013/33/UE) są spójne z przepisami Rozporządzenia Dublin III. Dodatkowo Dyrektywa wskazuje, że małoletni bez opieki od momentu wjazdu na terytorium kraju do chwili, w której zobowiązany jest ten kraj opuścić, jest umieszczany z pełnoletnimi krewnymi, w rodzinie zastępczej, w ośrodku dla cudzoziemców specjalnie przystosowanych do przyjmowania małoletnich (przy czym osobę powyżej 16 roku życia można umieścić w ośrodku dla pełnoletnich cudzoziemców, jeżeli zabezpiecza to jej interesy) lub w innych miejscach zakwaterowania odpowiednich dla osób małoletnich. Zmiany miejsca zamieszkania i rozdzielanie rodzeństw powinny być ograniczone do minimum.

Dyrektywa wymaga także, by państwa członkowskie tak szybko jak tylko jest to możliwe po złożeniu wniosku o ochronę międzynarodową rozpoczęły poszukiwania członków rodziny małoletniego przebywającego bez opieki. Należy przy tym zapewnić poufność gromadzenia danych dla zapewnienia bezpieczeństwa małoletniego i jego bliskich.

Z kolei Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w art. 25 odnosi się bezpośrednio do gwarancji przewidzianych dla osób małoletnich. Wymienia się wśród nich prawo do reprezentowania przez wykwalifikowanego przedstawiciela, przeprowadzanie rozmowy indywidualnej z uwzględnieniem wszelkich niezbędnych warunków (odpowiednie pomieszczenie, przeszkolony personel), bezpłatny dostęp do informacji prawnej.

Zgodnie z art. 25 ust. 5 Dyrektywy 2013/33/UE państwa członkowskie mają prawo przeprowadzić badanie lekarskie względem wnioskodawcy, w celu ustalenia jego wieku, w razie stwierdzenia uzasadnionych wątpliwości w tym zakresie. Badania lekarskie wykonuje się z pełnym poszanowaniem godności ludzkiej. Jeśli małoletni bez opieki odmawia poddania się badaniu lekarskiemu, to nie jest to okoliczność wyłączająca możliwość podjęcia decyzji w sprawie wniosku o azyl przez organ rozstrzygający.

W poszczególnych państwach członkowskich sygnalizowany jest problem zgłaszania się wnioskodawców pełnoletnich, którzy podają się za osoby małoletnie bez opieki. Można wyróżnić co najmniej dwie przyczyny takiego zjawiska. Pierwszą z nich jest chęć uzyskania przez pełnoletniego wnioskodawcę lepszych warunków pobytu przynajmniej w czasie trwania procedury dublińskiej (np. rodzina zastępcza zamiast ośrodka dla uchodźców, rekreacja) lub złagodzone traktowanie przez organy ścigania w przypadku ewentualnych konfliktów z prawem. Inną przyczyną jest to, że osoby pełnoletnie mogą być namawiane przez handlarzy ludźmi, również w drodze zastraszania, do zaniżania swego wieku. Problem jest widoczny w Niemczech, gdzie badania przeprowadzone na większych grupach osób małoletnich bez opieki wykazały, że co najmniej 40% tych osób to dorośli<sup>380</sup>. Podobne zjawisko, lecz w większym rozmiarze, obserwowane jest w Szwecji, gdzie Krajowa Rada Lekarska opublikowała statystyki, zgodnie z którymi w okresie marzec – sierpień 2017 83% przebadanych małoletnich okazało się być osobami dorosłymi. Na 4107 osób, które zgodnie zdanymi zebranych przez Szwedzką Radę Migracji<sup>381</sup> złożyły oświadczenia o małoletności aż 3415 to osoby, co do których orzeczono w drodze przeprowadzonego badania, że są pełnoletnie<sup>382</sup>. M. Wager skomentowała, że w owym czasie w Szwecji panowało przyzwolenie dyrektorów służby administracyjnej, by przyjmować założenie, iż każda osoba ubiegająca się o azyl jest dzieckiem, o ile nie wygląda na ponad 40 lat<sup>383</sup>.

Przepisy unijne dotyczące małoletnich w procedurze azylowej zostały transponowane do polskiego porządku prawnego w rozdziale 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 61-69b). Przedstawiciel małoletniego wyznaczany jest w Polsce przez sąd opiekuńczy i jest to kurator lub zgodnie art. 26 ust. 2 ustawy lub przedstawiciel organizacji międzynarodowej lub pozarządowej.

---

<sup>380</sup> G. Schattauer, Zweifel an Minderjährigkeit: 40 Prozent der überprüften Flüchtlinge gaben Alter falsch an, Focus Online, 17.09.2019, [https://www.focus.de/politik/gerichte-in-deutschland/studie-zur-altersbestimmung-minderjaehrige-fluechtlinge-40-prozent-geben-bei-einreise-nach-deutschland-falsches-alter-an\\_id\\_11146393.html](https://www.focus.de/politik/gerichte-in-deutschland/studie-zur-altersbestimmung-minderjaehrige-fluechtlinge-40-prozent-geben-bei-einreise-nach-deutschland-falsches-alter-an_id_11146393.html), dostęp: 06.07.2020.

<sup>381</sup> Zob. szerz. nt. szwedzkiej polityki azylowej: P. W. Zawadzki, Szwedzka polityka imigracyjna, w: G. Firlit-Fesnak (red), Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania, Warszawa 2016, s. 73-112.

<sup>382</sup> M. Wager, Bedrägerierna avslöjas – 83 procent av de åldersbedömda asylsökande “barnen” är äldre än 18 år, 04.09.2017, <https://meritwager.nu/allmant/bedragerierna-avslöjas-83-procent-av-de-aldersbedomda-asylsokande-barnen-ar-aldre-an-18-ar/>, dostęp: 06.07.2020.

<sup>383</sup> SZWECJA: Każdy kto nie wygląda na 40 lat jest dzieckiem!, 30.08.2017, <https://newsbook.pl/2017/08/30/szwecja-kazdy-kto-nie-wyglada-na-40-lat-jest-dzieckiem/>



Do polskiego systemu prawnego zagadnienia dotyczące przeprowadzania badań transponowane zostały w ten sposób, że zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w razie, gdy organ przyjmujący wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powziął wątpliwość, co do prawdziwości oświadczenia złożonego przez małoletniego w kwestii jego wieku, za zgodą osoby podającej się za małoletniego bez opieki wykonuje się badania lekarskie mające na celu weryfikację złożonego oświadczenia. Brak zgody skutkuje uznaniem wnioskodawcy za osobę pełnoletnią. Tożsame regulacje można odszukać w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (art. 397 ust. 4 i 5) w zakresie postępowania w sprawie zatrzymania cudzoziemca, umieszczenie go w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu dla cudzoziemców.

Kwestie dotyczące proceduralnych gwarancji dla osoby małoletniej bez opieki w postępowaniu dublińskim zostały szeroko uregulowane w prawie unijnym i systemach krajowych, co miało na celu uwzględnienie wszystkich sfer, w jakich małoletniemu wnioskodawcy należy zapewnić ochronę w toku procedury azylowej. Nie mniej, jak zauważa P. Jankowska<sup>384</sup>, znaczna liczba czynności z udziałem małoletniego, a jednocześnie liczny krąg osób, które te czynności wykonują nie sprzyja poczuciu bezpieczeństwa. Warto bowiem zauważyć, że oprócz kontaktu z funkcjonariuszami przeprowadzającymi rozmowę indywidualną, pobierającymi odciski palców czy rejestrującymi wnioski, małoletni w krótkim okresie czasu będzie miał dodatkowo styczność z sędzią, kuratorem lub innym przedstawicielem, tłumaczem, a wreszcie osobami, którym powierzona zostanie ostateczna piecza nad małoletnim na czas rozpoznania wniosku o azyl.

#### **4.3.4. Gwarancje proceduralne dla osób zatrzymanych w związku z procedurą dublińską**

Podstawowa zasada systemu dublińskiego, dotycząca zatrzymania zawiera się w stwierdzeniu, że żaden wnioskodawca nie może zostać zatrzymany z tego tylko powodu, że jest osobą ubiegającą się o azyl i z tego tytułu podlega procedurze ustanowionej Rozporządzeniem Dublin III. Zasada ta wyrażona została w art. 28 Rozporządzenia Dublin III. Przepis ten w ust. 2 precyzuje przesłanki, których wystąpienie jest konieczne dla dokonania zatrzymania. Czynności tej można dokonać wobec wnioskodawcy w sytuacji, gdy na podstawie indywidualnej oceny organ prowadzący postępowanie uzna, że istnieje znaczne ryzyko ucieczki, wobec czego zatrzymanie jest niezbędne w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z Rozporządzeniem Dublin III, zaś łagodniejsze środki przymusu nie mogą być zastosowane.

---

<sup>384</sup> P. Jankowska, Wybrane aspekty procedur prawnych, których podmiotem może być małoletni cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski bez opieki, op. cit., s. 98.

Możliwość zatrzymania wnioskodawcy ma służyć zabezpieczeniu realizacji transferu do państwa ustalonego jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego, poprzez wyeliminowanie ryzyka ucieczki tego wnioskodawcy, a więc ryzyka uchylecia się przez niego od wykonania decyzji o przekazaniu (pkt 31)<sup>385</sup>.

Pojęcie ryzyka ucieczki prawodawca unijny wyjaśnił w art. 2 lit. n Rozporządzenia Dublin III. W myśl tego przepisu o ryzyku ucieczki mówić można wówczas, gdy w indywidualnym przypadku stwierdzone zostaną przesłanki, oparte na obiektywnych i prawnie określonych kryteriach, które to przesłanki wskazują na to, że dana osoba, która podlega procedurze przekazania może zbiec.

Za istotny element tej definicji K. Strąk uznaje sformułowanie „powody oparte na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo”<sup>386</sup>, albowiem wynika z niego, że wobec braku regulacji na poziomie prawa Unii Europejskiej, obowiązkiem państw członkowskich jest dokonywanie oceny ryzyka lub jego braku, zaś ocenę tę opierać należy na obiektywnych kryteriach wyrażonych w prawie krajowym w formie wiążących przepisów o charakterze generalnym<sup>387</sup>.

W literaturze zauważa się, że stosowanie prawa unijnego odnoszącego się do ryzyka ucieczki nie jest możliwe bez ustanowienia konkretnych kryteriów na poziomie krajowym<sup>388</sup>.

W sprawie C-528/15 Trybunał Sprawiedliwości UE rozstrzygał w kwestii zadanego przez organ czeski pytania prejudycjalnego: „*czy sam fakt, że w ustawodawstwie nie określono obiektywnych kryteriów oceny, czy istnieje znaczne ryzyko ucieczki obcokrajowca [w rozumieniu art. 2 lit. n) rozporządzenia nr Dublin III], oznacza, że zatrzymanie go na podstawie art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia nie może mieć miejsca?*” (pkt 23)<sup>389</sup>. Organ czeski wyraził stanowisko, że Rozporządzenie Dublin III stosowane jest bezpośrednio w państwach członkowskich i nie wymaga transpozycji do prawa krajowego, toteż z jego treści nie mogą wynikać obowiązki skierowane do państw członkowskich, polegające na wdrożeniu do prawa krajowego obiektywnych kryteriów definiujących ryzyko ucieczki. Trybunał stwierdził w tym zakresie, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą, „*wprowadzenie w życie niektórych przepisów rozporządzenia może wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie krajowych środków wykonawczych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2011 r., Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens, C-42/10, C-45/10 i C-57/10, EU:C:2011:253, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).*” Tak też jest w przypadku art. 2 lit. n Rozporządzenia Dublin III, który nakłada wymóg „prawnego określenia” obiektywnych kryteriów

<sup>385</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-60/16, Mohammad Khir Amayry przeciwko Migrationsverket, ECLI:EU:C:2017:675.

<sup>386</sup> K. Strąk, Pojęcie ryzyka ucieczki w prawie azylowym i imigracyjnym Unii Europejskiej, w: Europejski Przegląd Sądowy, marzec 2018, s. 18.

<sup>387</sup> Op. cit., s. 19.

<sup>388</sup> F. Lutz, S. Mananashvili, Return Directive 2008/115/EC, w: EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, red. K. Heilbronner, D. Thym, München, 2016, s. 744, cyt. za: K. Strąk, Pojęcie ryzyka ucieczki w prawie azylowym i imigracyjnym Unii Europejskiej, op. cit., s. 19.

<sup>389</sup> Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie C-528/15, Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie przeciwko Al Chodor, ECLI:EU:C:2017:213.

definiujących ryzyko ucieczki (pkt 26-28)<sup>390</sup>. W świetle powyższego stanowiska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na zadane pytanie prejudycjalne, orzekł, że w razie braku sprecyzowania obiektywnych kryteriów definiowania ryzyka ucieczki w prawie krajowym danego państwa członkowskiego, przepis art. 28 ust. 2 Rozporządzenia Dublin III nie może być w tym państwie stosowany (pkt 48)<sup>391</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził w wyroku z dnia 21 października 2013 r. w sprawie *Del Río Prada* przeciwko Hiszpanii, że każde pozbawienie wolności musi zachodzić w zgodzie z przepisami prawa nie tylko w tym sensie, że musi mieć podstawę prawną w prawie krajowym, ale istotne znaczenie ma w tym wypadku wysoka jakość prawa stanowionego, a zatem wymaga się, by przepisy prawa w omawianym względzie były precyzyjnie sformułowane (pkt 69)<sup>392</sup>.

K. Strąk ocenia, że brak ustalonego na poziomie prawa unijnego katalogu obiektywnych kryteriów określania ryzyka ucieczki nie tylko pozostawia państwom członkowskim dowolność w zakresie tworzenia krajowych katalogów kryteriów, ale także umożliwia wartościowanie ustalonych powodów uznania, że istnieje ryzyko ucieczki, a to z kolei prowadzi do istotnych rozbieżności w sposobie oceniania, czy istnieje ryzyko ucieczki w poszczególnych państwach członkowskich<sup>393</sup>.

Granice legalności detencji, która może być stosowana wobec cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej wyznaczone zostały w przepisach rozdziału 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>394</sup>. W ustawie zawarto przepis art. 87 ust. 1 pkt 5, w myśl którego zatrzymanie wnioskodawcy w związku z przeprowadzaniem procedury dublińskiej nastąpić może jedynie wówczas, gdy istnieje znaczne prawdopodobieństwo ucieczki, zaś natychmiastowe przekazanie do innego państwa członkowskiego jest niemożliwe. W ust. 2 tego przepisu precyzuje sytuacje, w których mówić można o znacznym prawdopodobieństwie ucieczki. Wskazano tutaj na następujące okoliczności:

- wnioskodawca w chwili składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie posiada dokumentu, który potwierdzałby jego tożsamość;
- wnioskodawca przybył lub usiłował nielegalnie przekroczyć granicę o ile nie przybył bezpośrednio z terytorium państwa, w którym istniało zagrożenie życia wolności lub niebezpieczeństwo prześladowania lub wyrządzenia poważnej krzywdy, a

---

<sup>390</sup> *Ibidem*.

<sup>391</sup> *Ibidem*.

<sup>392</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 października 2013 r. w sprawie *Del Río Prada* przeciwko Hiszpanii, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009.

<sup>393</sup> K. Strąk, Pojęcie ryzyka ucieczki w prawie azylowym i imigracyjnym Unii Europejskiej, op. cit., s. 24.

<sup>394</sup> A. Liszewska, art. 87 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, w: J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2020, s. 1184 i n.

wnioskodawca wiarygodnie wskazał na przyczyny nielegalnego wjazdu, zaś wniosek o udzielenie ochrony złożył niezwłocznie po przekroczeniu granicy;

- wnioskodawca wjechał na terytorium RP w czasie, gdy obowiązywał go wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest niepożądany czy też wpis do Systemu Informacyjnego Schengen do celów odmowy wjazdu.

W zakresie, w jakim ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie reguluje kwestii zatrzymania wnioskodawcy, stosować należy przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, m. in. w zakresie czasu zatrzymania oraz przepisy k.p.k. (zgodnie z art. 395 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach)<sup>395</sup>.

Rozporządzenie Dublin III wymaga (art. 28 ust. 3), by zatrzymanie nastąpiło na możliwie najkrótszy czas. Używa się także sformułowania, że zatrzymanie powinno trwać nie dłużej, niż jest to rzeczywiście niezbędne do przeprowadzenia należycie starannych postępowań administracyjnych do momentu przeprowadzenia przekazania.

Rozporządzenie wyznacza również szczególny termin na złożenie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie osoby, która została zatrzymana i jest to termin jednego miesiąca licząc od chwili złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Odpowiedź na wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie należy złożyć w terminie dwóch tygodni, zaś brak odpowiedzi w tym terminie równoznaczny jest z akceptacją wniosku, co w konsekwencji rodzi po stronie państwa, które odpowiedzi nie udzieliło obowiązek przejęcia lub wtórnego przejęcia.

Transfer osoby zatrzymanej z państwa wnioskującego do ustalonego państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl, nastąpić powinno w najszybszym możliwym z praktycznego punktu widzenia terminie, jednak nie później niż w okresie sześciu tygodni od zaakceptowania (wprost lub nie wprost) wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie. W razie zawieszenia procedury przekazania w związku ze złożeniem środka zaskarżenia, bieg terminu sześciotygodniowego rozpoczyna się od momentu ustania zawieszenia. Konsekwencją niedotrzymania wyznaczonych terminów na złożenie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie i na dokonanie transferu jest brak możliwości kontynuowania zatrzymania osoby zainteresowanej.

W sprawie C-60/16 Trybunał Sprawiedliwości UE rozstrzygał m. in. o sytuacji, w której w momencie wyrażenia przez państwo zgody na przejęcie wnioskodawcy, wnioskodawca ten nie jest zatrzymany, zaś zostaje zatrzymany później, albowiem dopiero po wyrażeniu zgody na przejęcie oceniono, że istnieje znaczne ryzyko ucieczki. Trybunał odpowiadał m. in. na zadane przez organ szwedzki pytanie prejudycjalne dotyczące momentu, od którego w takiej sytuacji należy liczyć bieg

---

<sup>395</sup> A. Liszewska, art. 87 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.

sześciotygodniowego terminu na dokonanie transferu. Trybunał stwierdził, że termin sześciu tygodni na przekazanie zatrzymanego wnioskodawcy stosuje się jedynie wtedy, gdy osoba zainteresowana jest już zatrzymana w chwili zaakceptowania wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie. Zatem w takiej sytuacji, jaką przedstawił organ szwedzki, okres zatrzymania będzie podlegał „jednemu z terminów określonych w art. 28 ust. 3 tego rozporządzenia dopiero z chwilą ustania skutku zawieszającego odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, stosownie do treści art. 27 ust. 3 tego rozporządzenia” (pkt 39-40)<sup>396</sup>. Oznacza to, że sześciotygodniowy termin na przekazanie wnioskodawcy nie skraca się o liczbę dni, przez które wnioskodawca był już zatrzymany po zaakceptowaniu wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie (pkt 64)<sup>397</sup>.

Rozporządzenie Dublin III ogranicza się do wskazania omówionych odrębności proceduralnych, które występują w razie zatrzymania wnioskodawcy. W zakresie innych kwestii dotyczących zatrzymania, w tym warunków zatrzymania i gwarancji dla osób zatrzymanych, Rozporządzenie Dublin III odsyła to treści Dyrektywy 2013/33/UE. W art. 8 ust. 3 Dyrektywy 2013/33/UE wskazano na powody, z jakich dokonać można zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową i wśród tychże powodów wymienia się zatrzymanie z uwagi na wystąpienie przesłanek z art. 28 Rozporządzenia Dublin III (lit. f). Powody zatrzymania jak i ustanowienie alternatyw dla tego środka przymusu w postaci poręczenia majątkowego, nakazu przebywania w określonym miejscu, czy regularnego zgłaszania się do odpowiedniego organu Dyrektywa 2013/33/UE nakazuje państwom członkowskim określić w prawie krajowym.

Gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców objęte zostały treścią art. 9 Dyrektywy 2013/33/UE. Zatrzymania powinno dokonywać się na możliwie najkrótszy okres, zaś postępowania administracyjne istotne z punktu widzenia warunków zatrzymania prowadzić należy z należytą starannością. W szczególności wskazuje się, że opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, które nie są zawinione przez wnioskodawcę nie mogą uzasadniać przedłużenia zatrzymania.

Odpowiednie organy sądowe lub administracyjne wydają decyzje o zatrzymaniu w formie nakazu zatrzymania, w którym wskazać należy prawne i faktyczne przesłanki wydania. Osobę zatrzymaną niezwłocznie na piśmie informuje się o przyczynach zatrzymania, sposobie zaskarżenia według prawa krajowego, a także o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo.

Jeżeli zatrzymanie zarządzone zostało przez organy administracyjne, obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie szybkiej kontroli legalności zatrzymania, która odbywa się z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy. Jeśli legalność zatrzymania badania jest z urzędu, dokonuje się tego jak najszybciej po akcie zatrzymania. Z kolei w razie, gdy postępowanie kontrolne odbywa się na żądanie osoby zatrzymanej, wówczas kontrola legalności zatrzymania odbywa się jak najszybciej po

---

<sup>396</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-60/16.

<sup>397</sup> Ibidem.

zgłoszeniu żądania. Odpowiednie terminy dla kontroli z urzędu i na żądanie państwa członkowskie mają obowiązek ustalić w prawie krajowym.

W rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie danego zatrzymanego, zatrzymanie podlega kontroli prowadzonej przez organy sądowe. Może się to odbywać w szczególności w razie dłuższego czasu zatrzymania, wystąpienia nowych okoliczności lub dostępu do nowych informacji, które mogą mieć wpływ na kwestię legalności zatrzymania.

W razie gdyby w wyniku przeprowadzonej kontroli sądowej uznano, że zatrzymanie zostało dokonane lub trwa wbrew prawu, zatrzymany wnioskodawca podlega natychmiastowemu zwolnieniu.

Dyrektywa 2013/33/UE zawiera także wytyczne dotyczące warunków, w jakich przebywać powinna osoba zatrzymana. Co do zasady powinno się to odbywać w specjalnie do tego przeznaczonych ośrodkach zatrzymań, jednakże w przypadku braku możliwości zapewnienia zakwaterowania w takim ośrodku, zatrzymanego wnioskodawcę można zakwaterować w więzieniu, jednak umieszcza się go oddzielnie od zwykłych więźniów i należy zapewnić warunki zatrzymania wynikające z Dyrektywy. O ile jest to możliwe należy zatrzymanego wnioskodawcę zakwaterować oddzielnie od innych obywateli państw trzecich, którzy nie są wnioskodawcami o udzielenie ochrony międzynarodowej. W każdym przypadku należy zatrzymanemu wnioskodawcy zapewnić dostęp stref, które znajdują się na świeżym powietrzu.

Oprócz warunków dotyczących zakwaterowania, państwa członkowskie muszą zapewnić aby:

- przedstawiciele UNHCR i organizacje działające na terenie danego państwa w imieniu UNHCR w oparciu o umowy zawarte z poszczególnymi państwami miały możliwość odwiedzania wnioskodawców w warunkach zapewniających prywatność;
- członkowie rodziny, doradcy prawni czy też reprezentanci organizacji pozarządowych mogli kontaktować się z zatrzymanymi wnioskodawcami i odwiedzać ich w warunkach, które nie naruszają prywatności, przy czym ograniczenia w tym zakresie mogą być podyktowane na mocy prawa krajowego jedynie w sytuacjach obiektywnie koniecznych z uwagi na bezpieczeństwo, porządek publiczny lub zarządzanie ośrodkiem zatrzymań, zaś dostęp do wnioskodawcy zatrzymanego nie może być zupełnie niemożliwy, ani znacznie ograniczony;
- zatrzymani wnioskodawcy mieli systematyczny dostęp do informacji o regulacjach obowiązujących w ośrodku i o swoich prawach, przy czym informacja musi być przekazywana w języku dla nich zrozumiałym lub takim, co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiałe; od obowiązku tego można w uzasadnionych przypadkach odstąpić na krótki okres, jeśli zatrzymanie miało miejsce na przejściu granicznym lub w strefie tranzytowej.

Specjalne wytyczne przewidziano dla zatrzymań dotyczących wnioskodawców, którzy są osobami wymagającymi szczególnej troski lub o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania (art. 9 Dyrektywy 2013/33/UE). Chodzi tu o osoby o złym stanie zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, osoby małoletnie i małoletnie bez opieki oraz rodziny. Osobom takim należy zapewnić regularne monitorowanie i pomoc przy uwzględnieniu szczególnej sytuacji i stanu zdrowia. Możliwość zatrzymywania osób małoletnich dopuszczalna jest jedynie w ostateczności, tj. wówczas, gdy ustalone zostanie, że nie jest możliwe skuteczne zastosowanie alternatywnych, łagodniejszych środków przymusu. W takim wypadku zatrzymanie następuje na możliwie najkrótszy okres i jednocześnie należy podejmować działania zmierzające do zwolnienia małoletniego i umieszczenia go w odpowiednim miejscu zakwaterowania, zgodnie z najlepszym interesem małoletniego. Małoletnim zatrzymanym należy ponadto zapewnić możliwość udziału w wypoczynku, w tym w grach i zajęciach rekreacyjnych. Dostosowanych do ich wieku.

Zatrzymane osoby małoletnie bez opieki nigdy nie mogą być osadzone w więzieniach, zaś w miejscu zatrzymania należy w miarę możliwości zapewnić personel i udogodnienia dostosowane do wieku małoletniego bez opieki. Ponadto zatrzymane osoby małoletnie bez opieki należy zawsze zakwaterować oddzielnie od osób dorosłych.

Jeżeli dochodzi do zatrzymania całej rodziny, rodzinie takiej zapewnić należy w pomieszczeniu zapewniającym prywatność w odpowiednim zakresie. Jeżeli zatrzymani wnioskodawcy nie są członkami rodziny lub nie wyrażają zgody na wspólne zakwaterowanie, wówczas należy zapewnić oddzielne zakwaterowanie dla kobiet i mężczyzn. Wspólne dla obu płci mogą być pomieszczenia, które służą do rekreacji, celów socjalnych i wydawania posiłków.

#### **4.3.5. Prawo do zaskarżenia decyzji o przekazaniu do innego kraju UE**

Zgodnie z motywem 19 Rozporządzenia Dublin III dla zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób, konieczne jest określenie skutecznego środka zaskarżenia decyzji w przedmiocie przekazania do ustalonego państwa odpowiedzialnego. Aby zapewnić przestrzeganie prawa międzynarodowego, skuteczny środek zaskarżenia powinien w tym wypadku obejmować nie tylko zbadanie stosowania Rozporządzenia Dublin III, ale również zbadanie sytuacji prawnej i faktycznej w państwie członkowskim, do którego przekazywany jest wnioskodawca.

Motywuując Rozporządzenie Dublin III w tym zakresie podkreślono, że przepisy dotyczące możliwości wniesienia środka zaskarżenia pozostawać muszą w zgodzie z art. 47 Karty Praw podstawowych UE. Przepis ten wskazuje na prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Zgodnie z jego treścią każda osoba, której prawa i wolności gwarantowane przez prawo unijne zostały naruszone, posiada uprawnienie do skutecznego środka prawnego,

który rozpatrzony zostanie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy, w sposób sprawiedliwy i jawny w rozsądnym terminie. Uregulowanie to pozostaje w korelacji z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>398</sup>.

Jak wskazuje J. Chlebny prawo do skutecznego środka odwoławczego przeciwko decyzji o przekazaniu cudzoziemca do innego państwa członkowskiego wynika z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III<sup>399</sup>. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III prawo do wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w przedmiocie decyzji o przekazaniu ma wnioskodawca, a także obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który wycofał wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trakcie jego rozpatrywania i złożył wniosek w innym państwie lub przebywa na terytorium innego kraju UE bez dokumentu pobytu oraz obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego wniosek został odrzucony, a który następnie złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa na terytorium innego kraju UE bez dokumentu pobytu. Rozporządzenie Dublin III wskazuje na dwa rodzaje środków zaskarżenia: odwołanie i wniosek o ponowne rozpoznanie, oparte na powodach faktycznych lub prawnych.

Po stronie państw członkowskich leży obowiązek zapewnienia osobie zainteresowanej możliwości skorzystania z prawa do wniesienia środka zaskarżenia w rozsądnym terminie (art. 27 ust. 2).

Dodatkowo państwa członkowskie obowiązane są do określenia w swoim prawie krajowym jednego z następujących wariantów procedury w odniesieniu do odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie:

- wniesienie środka zaskarżenia daje osobie zainteresowanej uprawnienie do dalszego pobytu w zainteresowanym państwie UE do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniesionego środka;
- zaskarżenie decyzji powoduje automatyczne zawieszenie przekazania, które to zawieszenie wygasa po upływie ustalonego w prawie krajowym rozsądnego okresu, w którym sąd rozstrzygający w przedmiocie środka zaskarżenia decyduje czy wniesiony środek powoduje zawieszenie przekazania;
- osobie, która wniosła środek zaskarżenia umożliwia się złożenie w rozsądnym terminie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu, aż zapadnie rozstrzygnięcie w przedmiocie wniesionego środka zaskarżenia; wówczas przekazanie zostaje zawieszane do czasu rozpoznania pierwszego wniosku o zawieszenie; decyzje w przedmiocie zawieszenia postępowania muszą poprzedzone

---

<sup>398</sup> P. J. Tettinger, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *Persona y Derecho*, nr 45/2001, s. 40.

<sup>399</sup> J. Chlebny, *Zakres sądowej kontroli decyzji dublińskiej*, w: D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, s. 146.



być wnikliwa analizą złożonego wniosku, jednak powinny zapadać w racjonalnym terminie; w razie wydania decyzji o niezawieszaniu przekazania, należy zamieścić w tej decyzji uzasadnienie.

Dodatkowo odpowiednim organom państw członkowskich pozostawia się możliwość działania z urzędu w zakresie podejmowania decyzji o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia dotyczącego tej decyzji o przekazaniu.

Bogate jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, dotyczące przepisów rozporządzenia, na które powoływać może się cudzoziemiec we wnoszonym środku zaskarżenia. M. den Heijer wskazuje, że kwestią podstawową w tym przedmiocie jest odnalezienie kompromisu pomiędzy dwoma stanowiskami, mianowicie że system dubliński jest narzędziem służącym państwom członkowskim do realizowania współpracy opartej na zasadzie wzajemnego zaufania oraz że to osoba składająca wniosek o azyl posiada prawny interes w stosowaniu systemu dublińskiego<sup>400</sup>.

W wyroku z dnia 7 czerwca 2016 roku w sprawie C-63/15<sup>401</sup> Trybunał wypowiedział się w kwestii zakresu argumentów, które powołane mogą być przez wnioskodawcę we wnoszonym środku zaskarżenia. Stanowczo podkreślono zmianę tej kwestii względem Rozporządzenia Dublin II. Trybunał przytoczył wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), wydany w sprawie rozpatrywanej pod rządami Rozporządzenia Dublin II, w którym stwierdzono, że osoba skarżąca decyzję o przeniesieniu powoływać się może jedynie na „*istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim, które to nieprawidłowości stanowią poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że wspomniana osoba zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddaną nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*” (pkt 32)<sup>402</sup>. Trybunał podkreślił, że Rozporządzenie Dublin III zostało wzbogacone względem Rozporządzenia Dublin II o motyw 19, na podstawie którego oprócz badania w związku z wniesionym środkiem zaskarżenia, czy prawidłowo zastosowano Rozporządzenie Dublin III, należy badać także sytuację prawną i faktyczną w państwie, do którego wnioskodawca ma być przeniesiony na mocy skarżonej decyzji. „*Prawodawca Unii w ramach rozporządzenia nr 604/2013 nie ograniczył się do ustanawiania reguł organizacyjnych regulujących wyłącznie stosunki pomiędzy państwami członkowskimi celem ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego, lecz zdecydował o włączeniu do tego postępowania osób ubiegających się o azyl*” (pkt 51)<sup>403</sup>. Stąd też skarżąc decyzję o przeniesieniu wnioskodawca może powoływać się nie tylko na

---

<sup>400</sup> M. den Heijer, Remedies in the Dublin Regulation: Ghezalbash and Karim, w: Common Market Law Review, Volume 54, Issue , 2017, s. 859.

<sup>401</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 7 czerwca 2016r. w sprawie C-63/15, Mehrdad Ghezalbash przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2016:409.

<sup>402</sup> Ibidem.

<sup>403</sup> Ibidem.

powody wymienione w art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Dublin III, ale również może powołać się na błędnie zastosowane kryterium (pkt 37, 61)<sup>404</sup>.

Jak podkreśla P. Sadowski, orzeczenie wydane w sprawie C-63/15 uznawane być może za „bezpieczną przystań” dla wnioskodawców, bowiem podkreśla znaczenie podstawowych praw jednostki w procedurze dublińskiej<sup>405</sup>. Jednocześnie P. Sadowski zwraca uwagę, że Trybunał w tej sprawie położył na szali z jednej strony interpretację prawa unijnego *pro homine*, z drugiej zaś interesy państw członkowskich i podkreślił, że prawa do kontroli sądowej nie należy rozumieć jako prawa do wyboru kraju, który rozpatrzy wniosek o azyl<sup>406</sup>.

W tym świetle za słuszny należy uznać wniosek sformułowany przez S. Peers, że system dubliński w kształcie nakreślonym przez Rozporządzenie Dublin III nie jest już aktem stosowanym na szczeblu międzyrządowym, ale staje się elementem polityki ponadnarodowej w odniesieniu do praw jednostki<sup>407</sup>.

W wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie C-155/15<sup>408</sup> Trybunał potwierdził swoje stanowisko wyrażone w sprawie C-63/15. Odpowiadając na pytanie prejudycjalne organu szwedzkiego, czy przepisy Rozporządzenia Dublin III dotyczące skutecznych środków zaskarżenia dają osobie zainteresowanej możliwość podważania zastosowania kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego, Trybunał stwierdził, że wykładni art. 27 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III, należy dokonywać łącznie z motywem 19 tego rozporządzenia, a co za tym idzie, możliwe jest oparcie skargi również o naruszenie normy zawartej w art. 19 ust. 2 akapit 2 Rozporządzenia Dublin III (uznanie wniosku złożonego po okresie co najmniej trzech miesięcy nieobecności na terytorium państw członkowskich za nowy wniosek, stanowiący podstawę do wszczęcia nowej procedury dublińskiej).

Jak stwierdza P. Sadowski, orzeczenie wydane w sprawie C-155/15 zapewnia spójność interpretacji przez Trybunał prawa do skutecznego środka zaskarżenia<sup>409</sup>.

Stanowisko TSUE przedstawione powyżej uzupełnione zostało orzeczeniami wydanymi w innych sprawach, w których Trybunał określił w odniesieniu do skonkretyzowanych stanów faktycznych, jakie zarzuty można podnosić, a jakich podnosić nie można w postępowaniu odwoławczym, zgodnie z interpretacją art. 27 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III w świetle motywu 19 tego rozporządzenia:

---

<sup>404</sup> Ibidem.

<sup>405</sup> P. Sadowski, A safe harbour or a sinking ship? On the protection of fundamental rights of asylum seekers in recent CJEU judgements, *European journal of legal studies*, 2019, Vol. 11, No. 2, s. 47.

<sup>406</sup> Ibidem.

<sup>407</sup> S. Peers, Reconciling the Dublin System with European Fundamental Rights and the Charter', w: *Academy of European Law Forum*, s. 491, cyt. za: V. von Braun, *Europe's Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System*, op. cit., s. 16.

<sup>408</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 7 czerwca 2016r. w sprawie C-155/15, *George Karim przeciwko Migrationsverket*, ECLI:EU:C:2016:410

<sup>409</sup> P. Sadowski, A safe harbour or a sinking ship? On the protection of fundamental rights of asylum seekers in recent CJEU judgements, *European journal of legal studies*, op. cit., s. 48.

- w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-490/16 Trybunał stwierdził, że osoba, która skarży decyzję o przekazaniu ma prawo powołania się na błędne stosowanie kryteriów odpowiedzialności – w przypadku sprawy rozpatrywanej przez Trybunał kryterium nielegalnego przekroczenia granicy (art. 13 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III) (pkt 35)<sup>410</sup>;
- w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-670/16 Trybunał wskazał, że w ramach odwołania od decyzji o przekazaniu osoba skarżąca może powołać się na upływ terminu trzech miesięcy (art. 20 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III) na złożenie wniosku o przejęcie nawet wtedy, gdy państwo członkowskie, do którego skierowany został wniosek o przejęcie jest gotowe na przyjęcie tej osoby (pkt 62)<sup>411</sup>;
- w wyroku z dnia 25 października 2017 r. w sprawie C-201/16 Trybunał określił, że wymóg skutecznego i szybkiego środka zaskarżenia decyzji o przekazaniu zostaje zachowany w przypadku istnienia regulacji krajowej, pozwalającej na powoływanie się w odwołaniu na okoliczności, które zaistniały już po wydaniu tej decyzji (pkt 46)<sup>412</sup>;
- w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/16 Trybunał wskazał, że art. 27 ust. 1 Rozporządzenia Dublin III nie stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, zgodnie z którymi sądowa kontrola decyzji o przekazaniu odbywa się w oparciu o stan faktyczny istniejący w chwili przeprowadzenia ostatniej rozprawy w postępowaniu odwoławczym, a w razie braku rozprawy, w chwili wydania orzeczenia w przedmiocie wniesionego odwołania (pkt 40)<sup>413</sup>;
- w wyroku z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie C-163/17 Trybunał stwierdził, że we wniesionym środku odwoławczym osoba zainteresowana może powoływać się na art. 29 ust. 2 Rozporządzenia Dublin III (przeniesienie odpowiedzialności na państwo wnioskujące w razie niedochowania terminu sześciu miesięcy na przekazanie), wskazując, że termin sześciu miesięcy upłynął z powodu ucieczki (pkt 70)<sup>414</sup>;
- w wyroku z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawach połączonych C-582/17 i C-583/17 Trybunał wskazał, że w razie gdy obywatel państwa trzeciego złożył „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim, a następnie opuścił to państwo

---

<sup>410</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-490/16, A.S. przeciwko Republika Slovenija, ECLI:EU:C:2017:585.

<sup>411</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-670/16, Tsegegab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2017:587.

<sup>412</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 25 października 2017 r. w sprawie C-201/16, Majid Shiri, znany również jako Madzhdhi Shiri przy udziale Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, ECLI:EU:C:2017:805.

<sup>413</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie C-360/16, Bundesrepublik Deutschland przeciwko Azizowi Hasanowi, ECLI:EU:C:2018:35.

<sup>414</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 9 marca 2019 r. w sprawie C-163/17, Abubacarr Jawo przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2019:218.

*członkowskie, po czym złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w drugim państwie członkowskim, to obywatel ten:*

*– w kontekście wniesionego na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia w tym drugim państwie członkowskim odwołania od wydanej wobec niego decyzji o przekazaniu co do zasady nie może powoływać się na kryterium odpowiedzialności ustanowione w art. 9 rzeczzonego rozporządzenia;*

*– w kontekście takiego odwołania może, w drodze wyjątku, powoływać się na to kryterium odpowiedzialności w sytuacji objętej art. 20 ust. 5 tego samego rozporządzenia, jeżeli przekazał właściwemu organowi wnioskującego państwa członkowskiego materiały wykazujące w sposób oczywisty, że na podstawie kryteriów odpowiedzialności właśnie to państwo członkowskie należy uważać za państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku” (pkt 84)<sup>415</sup>; w tej sprawie Trybunał wyjaśnił również, że w świetle rozwoju systemu dublińskiego i w świetle celów Rozporządzenia Dublin III, zaskarżenie decyzji o przekazaniu powinno obejmować nie tylko przestrzegania zasad ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl, ale również obejmować powinno przewidziane w Rozporządzeniu Dublin III gwarancje proceduralne (pkt 40)<sup>416</sup>.*

Według przepisów polskiego prawa krajowego, organem rozpatrującym odwołania od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przedmiocie przekazania jest Rada do Spraw Uchodźców, co wynika z art. 89p ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazuje M. Zdanowicz i J. Jagielski, Rada do Spraw Uchodźców, jako organ administracji publicznej, działający w ramach aparatu administracyjnego stanowi istotne ogniwo w zakresie organizacji i płaszczyzny proceduralnej systemu ochrony cudzoziemców na gruncie stosowanych w Polsce rozwiązań prawnych<sup>417</sup>. Autorzy podkreślają, że utworzenie Rady do Spraw Uchodźców jako organu odwoławczego daje wyraz realizacji przez polskiego ustawodawcę zasady dwuinstancyjności<sup>418</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Autorów Radę do Spraw Uchodźców uznać należy za organ szczebla centralnego administracji państwowej, ale nie rządowej i takie zakwalifikowanie tego organu czyni zadość wymaganiu zachowania niezależności orzekania w sprawach dotyczących uchodźców od bieżących zmian politycznych<sup>419</sup>.

---

<sup>415</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawach połączonych C-582/17 i C-583/17, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przeciwko H.* (C-582/17), ECLI:EU:C:2019:280.

<sup>416</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) w sprawach połączonych C-582/17 i C-583/17.

<sup>417</sup> M. Zdanowicz, J. Jagielski, Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców, w: *Państwo i Prawo*, nr 10/2007, s. 45, 49.

<sup>418</sup> *Op.cit.*, s. 49.

<sup>419</sup> *Op. cit.*, s. 51.

Wskazane rozwiązanie w zakresie charakteru prawnego Rady do Spraw Uchodźców znajduje odzwierciedlenie w innych państwach UE. Przykładowo Austria, Szwecja, Wielka Brytania, Francja i Dania ustanowiły w swoich strukturach administracyjnych organy orzekające w sprawach uchodźczych w II instancji, działające niezależnie od władz administracyjnych i politycznych<sup>420</sup>.

Jak ocenił A.W. Bijleveld, Rada do Spraw Uchodźców, która działa w Polsce, jest organem zapewniającym niezależne decyzje w procedurze rozpatrywania odwołań osób ubiegających się o azyl<sup>421</sup>.

Decyzja Rady do Spraw Uchodźców może zostać zaskarżona w formie skargi skierowanej do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>422</sup>. Ostateczny charakter decyzji powoduje jednak, że możliwość zaskarżenia dotyczy tylko przypadku niezgodności decyzji z prawem. Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest wojewódzki sąd administracyjny. Od wyroku tegoż sądu przysługuje następnie skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>423</sup>.

#### **4.3.6. Możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na życzenie**

Osoby, które przybyły na teren Unii Europejskiej w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej często znajdują się w takiej sytuacji finansowej, która zupełnie wyklucza możliwość opłacenia usługi pomocy prawnej, która bywa niezbędna w procesie ubiegania się o azyl. Zdaniem B. Mikołajczyk, osoby ubiegające się o azyl, które byłyby pozbawione możliwości uzyskania pomocy prawnej i reprezentacji przez wykwalifikowanego przedstawiciela nieodpłatnie, miałyby niewielkie szanse na uzyskanie ochrony międzynarodowej<sup>424</sup>.

W przygotowanym 2 września 2005 r. przez UNHCR dokumencie zatytułowanym „Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards” wskazano, że pomoc prawna i zastępstwo prawne są niezbędnym zabezpieczeniem dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej, a istotne jest zarówno zagwarantowanie bezpłatnej pomocy prawnej i reprezentacja w postępowaniach w pierwszej instancji, jak i na etapie postępowań odwoławczych<sup>425</sup>.

---

<sup>420</sup> Rada do Spraw Uchodźców na tle niezależnych instytucji odwoławczych w sprawach uchodźczych w niektórych krajach Unii Europejskiej, Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty”, nr 285, lipiec 2000, s. 2.

<sup>421</sup> A. W. Bijleveld, 50. rocznica Konwencji Genewskiej, w: *Z Obcej Ziemi*, nr 13/2001, s. 2.

<sup>422</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).

<sup>423</sup> M. Zdanowicz, J. Jagielski, Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców, op. cit., s. 54.

<sup>424</sup> B. Mikołajczyk, Legal Aid for Applicants for International Protection, w: V. Chetail, P. de Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, Boston, 2016, s. 448.

<sup>425</sup> UNHCR, Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards, s. 3, <https://www.refworld.org/docid/432ae9204.html>, dostęp: 22.05.2020 r.

Rozporządzenie Dublin III odnosi się do kwestii dostępności do bezpłatnej pomocy prawnej w przepisie art. 27, dotyczącym przysługujących wnioskodawcom środków zaskarżenia. Zgodnie z ust. 5 i 6 tego artykułu, każde państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia zainteresowanej osobie m. in. pomocy prawnej. Jeśli osoba ta zawnioskuje o udzielenie tej pomocy nieodpłatnie, państwa członkowskie zobligowane są do rozpatrzenia takiego wniosku zgodnie z procedurą ustanowioną w prawie krajowym. Państwa mogą przy tym oprzeć się na założeniu, że wnioskodawcy traktowani będą w tym względzie na równi z obywatelami danego państwa. Zakresem nieodpłatnej pomocy prawnej obejmuje się minimum przygotowanie niezbędnych w ramach postępowania dokumentów i zastępstwo prawne przed sądem. Pomoc prawna udzielana ma być przez doradców prawnych posiadających odpowiednie kwalifikacje według prawa krajowego do świadczenia pomocy prawnej i zastępowania przez sądem. Rozporządzenie Dublin III umożliwia państwom członkowskim nie przyznanie pomocy prawnej w sytuacji, gdy wniesiony środek zaskarżenia nie ma zdaniem rozpatrującego go organu żadnych czas powodzenia, co jednak nie może w żadnym stopniu ograniczać dostępu wnioskodawcy do wymiaru sprawiedliwości. Zapewnić należy także w prawie krajowym możliwość odwołania od decyzji w przedmiocie przyznania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kwestia bezpłatnej pomocy prawnej uregulowana została w aktach prawnych, które wraz z systemem dublińskim współtworzą WESA.

Zgodnie z art. 19 Dyrektywy 2013/32/UE na etapie postępowania w pierwszej instancji należy udzielić wnioskodawcy na jego prośbę nieodpłatnej informacji prawnej i proceduralnej. Informacja ta musi swoim zakresem obejmować informacje dotyczące środków zaskarżenia. Informacja prawna udzielana jest przez organizacje pozarządowe, specjalistów z organów publicznych lub wyspecjalizowane służby państwowe (art. 21 ust. 1). Do decyzji państw członkowskich pozostawia się w tym przypadku możliwość zapewnienia na etapie postępowania w pierwszej instancji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i reprezentacji (art. 20 ust. 2). Wówczas nie stosuje się przepisów o udzielaniu informacji prawnej, wskazanych powyżej. Nie mniej jednak łatwo zauważyć, że udzielanie informacji prawnej jest w Dyrektywie 2013/32/UE wysunięte na pierwszy plan<sup>426</sup>.

Podobnie jak w przypadku Rozporządzenia Dublin III, Dyrektywa 2013/32/UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek umożliwienia wnioskodawcom ubiegania się o skorzystanie z prawa do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego dopiero na etapie postępowania odwoławczego (art. 20 ust. 1).

Dyrektywa 2013/32/UE w sposób bardziej szczegółowy niż Rozporządzenie Dublin III reguluje warunki bezpłatnego udzielania pomocy prawnej. W art. 21 umożliwia się państwo członkowskim ograniczenie w prawodawstwie krajowym zakresu przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa jedynie do osób, które nie posiadają wystarczających środków lub jedynie za

---

<sup>426</sup> B. Mikołajczyk, *Legal Aid for Applicants for International Protection*, op. cit., s. 465.

pośrednictwem doradców lub zastępców prawnych, którzy wyznaczeni są do pomocy lub reprezentacji wnioskodawców według norm prawa krajowego. Można również ograniczyć etapy postępowania, na których przysługuje bezpłatna pomoc prawna do dowołań od postanowienia wydanego w pierwszej instancji, z wykluczeniem dalszych odwołań przewidzianych w prawie krajowym, ponownych rozpraw lub ponownego rozpoznania środków zaskarżenia. Udzielania bezpłatnej pomocy prawnej może być w prawie krajowym ograniczone czasowo lub kwotowo, zaś państwa członkowskie mogą postanowić o możliwości żądania od wnioskodawców zwrotu kosztów udzielonej pomocy prawnej w wymiarze całkowitym lub częściowym, w razie stwierdzenia, że ich sytuacja finansowa uległa znacznej poprawie.

Dodatkowo Dyrektywa 2013/33/UE nakazuje państwom członkowskim zapewnienie dostępu do pomocy prawnej na koszt wnioskodawcy na każdym etapie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 22).

W ramach świadczenia pomocy prawnej państwa członkowskie muszą zapewnić pełnomocnikom dopuszczonym do działania na mocy prawa krajowego dostęp do akt sprawy reprezentowanego wnioskodawcy, poza wyjątkowymi sytuacjami, w których dostęp do akt mógłby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa osób, które dostarczyły informacji znajdujących się w aktach lub bezpieczeństwa osób, do których odnosi się informacja, czy też mogłoby to zagrozić prawidłowemu przebiegowi rozpoznania wniosku lub stosunkom międzynarodowym. Pełnomocnik ma również prawo wejścia na teren ośrodków zatrzymać lub stref tranzytowych w celu konsultacji z reprezentowanym wnioskodawcą. Może również brać udział w przesłuchaniu.

Dyrektywa 2013/33/UE w art. 26 również zapewnia wnioskodawcy prawo do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie postępowania odwoławczego od decyzji w przedmiocie świadczeń przyznawanych na mocy tego aktu prawnego. Szczegółowe regulacje dotyczące udzielania bezpłatnej pomocy prawnej są w tym wypadku porównywalne z tymi, które wynikają z Dyrektywy 2013/32/UE.

Dodatkowo, dla osób zatrzymanych, w Dyrektywie 2013/33/UE przewiduje się zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu sądowym w przedmiocie kontroli legalności zatrzymania (art. 9 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 6).

Omówione przepisy unijne w omawianym zakresie zostały implementowane w rozdziale 4a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 69c-69m)<sup>427</sup>. Przepis art. 69e wprowadza enumeratywny katalog form,

---

<sup>427</sup> P. Dańczak, art. 69c ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, w: J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2020, s. 1137 i n.

w jakich wnioskodawcy można udzielić nieodpłatnej pomocy prawnej. W pkt 1 lit. c tego przepisu wskazuje się, że pomoc taka przysługuje obejmuje sporządzenie odwołania od decyzji o przekazaniu wnioskodawcy do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i umorzeniu postępowania. Zdaniem P. Dańczaka, określony katalog świadczy przede wszystkim o tym, że pod pojęcie nieodpłatnej pomocy prawnej obejmuje jedynie pomoc udzielaną cudzoziemcowi na etapie postępowania odwoławczego, co pozostaje w zgodzie z art. 20 ust. 1 Dyrektywy 2013/32/UE<sup>428</sup>.

#### 4.4. Wnioski

W literaturze wskazuje się, że procedura dublińska w dużej mierze ma charakter techniczny. Na tym etapie nie dochodzi bowiem do merytorycznego rozpoznawania wniosku o azyl, a jedynie ustala się państwo, które jest zobowiązane taki wniosek rozpoznać.

System dubliński opiera się na zasadzie odpowiedzialności tylko jednego państwa z zastrzeżeniem zasady wzajemnego zaufania państw członkowskich, co oznacza, że domniemywa się, iż każde państwo członkowskie zapewnia wnioskodawcom tożsamy wysoki poziom bezpieczeństwa w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej.

Za wyznaczenie organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procedury dublińskiej oraz za zapewnienie tym organom środków niezbędnych dla realizowania postanowień Rozporządzenia Dublin III odpowiadają państwa członkowskie, zaś odpowiednie regulacje w tym zakresie muszą znaleźć się w prawie krajowym. W Polsce organem takim jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zaś wnioski składane są za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej albo komendanta placówki Straży Granicznej.

Zgodnie z Rozporządzeniem Dublin III procedura dublińska rozpoczyna się wraz ze złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca i prowadzona jest przez państwo, w którym wniosek taki został złożony, lub przez państwo, w którym wnioskodawca faktycznie przebywa po złożeniu wniosku. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że dla wszczęcia procedury dublińskiej wystarczający jest jakikolwiek przejaw woli ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE.

Państwo przeprowadzające procedurę dublińską zobowiązane jest do zbadania, czy wnioskodawca spełnia któreś z kryteriów wskazanych w Rozporządzeniu Dublin III i czy wniosek o azyl powinien zostać przekazany innemu państwu członkowskiemu.

System dubliński przewiduje także procedurę dla przypadków wtórnego przemieszczania się wnioskodawców.

---

<sup>428</sup> Op. cit., s. 1140.



Przyczyny niepozostawiania wnioskodawców w państwach, w których złożyli oni wniosek o azyl Komisja Europejska upatruje w nierównym traktowaniu wnioskodawców w poszczególnych państwach członkowskich.

Wydanie decyzji o przejęciu lub wtórnym przejęciu kończy pierwszy etap procedury dublińskiej.

Statystyki wskazują na wzrost liczby przypadków wnioskowania o wtórne przejęcie na przestrzeni lat 2014-2019, co świadczy o zwiększonym od roku 2016 natężeniu wtórych przemieszczeń i jest naturalną konsekwencją znacznie większego niż przed 2015 rokiem napływu uchodźców do Europy.

Poszczególne państwa członkowskie pod względem liczby wniosków o wtórne przejęcie otrzymywanych i wysyłanych można zaliczać do jednej z czterech kategorii: państwa wysyłające i otrzymujące dużo wniosków, państwa wysyłające dużo, lecz otrzymujące mało wniosków, państwa wysyłające mało, lecz otrzymujące dużo wniosków, państwa otrzymujące i wysyłające mało wniosków. Nierówne zainteresowanie wnioskodawców wtórnymi przemieszczeniami do poszczególnych krajów związane jest z warunkami gospodarczymi, geograficznymi, socjalnym każdego z tych państw. Ma to bezpośrednie przełożenie na nierówne obciążenie krajów wtórnymi przejęciami.

W kolejnym etapie dokonuje się przekazania, co oznacza faktycznie przemieszczenie wnioskodawcy do państwa, w którym jego wniosek o azyl zostanie rozpoznany.

Dane statystyczne dotyczące końcowego etapu stosowania procedury dublińskiej, a zatem transferów, pokazują, że wynik przeprowadzania procedury dublińskiej nie skutkuje równym obciążeniem poszczególnych państw. Niektóre kraje regularnie przyjmują transfery wnioskodawców, podczas gdy inne w sporadycznych przypadkach mają obowiązek przyjęcia takich transferów.

Natomiast w kontekście trwania procedury dublińskiej wskazać trzeba, że pojawiające się przypadki transferów wykonywanych w dłuższych okresach przeczą idei szybkiego ustalania państwa odpowiedzialnego.

Rozporządzenie Dublin III przewiduje dodatkowo istnienie mechanizmu wczesnego ostrzegania, stosowanego w przypadku, gdy procedura dublińska narażona jest na szwank. Mechanizm nie został wykorzystany w praktyce ani razu, także w czasie kryzysu migracyjnego z roku 2015.

Rozporządzenie Dublin III określa także procedurę pojednawczą między państwami. Procedura ta zawiera jednak liczne luki i nie była nigdy wykorzystana.

Stosowanie procedury dublińskiej odbywa się zgodnie z przepisami prawa krajowego każdego z państw członkowskich, łącznie z etapem postępowania odwoławczego od podejmowanych decyzji. Spory między państwami wynikające z różnic w stosowaniu i dokonywaniu wykładni prawa są przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 1

czerwca 2020 r. w 39% spraw rozpatrywanych przez TSUE z dziedziny polityki azylowej, chodziło m. in o wykładnię przepisów Rozporządzenia Dublin III.

Przyspieszeniu procedury dublińskiej służyć ma system Eurodac, zaś obecnie trwają prace nad nową wersją rozporządzenia dotyczącego tego systemu.

Podstawową zasadą przy realizowaniu gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych jest zapewnienie wnioskodawcom prawidłowego zrozumienia swojej sytuacji w zakresie procedury dublińskiej. Badania wykazały, że wszystkie przepisy dotyczące tych etapów procedury dublińskiej, w których konieczny jest kontakt z wnioskodawcą nakazują, by podejmowane czynności odbywały się z wykorzystaniem języka wnioskodawcy lub odbywały się w takim języku, co do którego zasadnie przypuszczać można, że jest językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy.

Wnioski z prowadzonych badań wskazują, że obowiązek realizacji prawa do informacji nie jest jednakowo realizowany w poszczególnych państwach członkowskich.

W Polsce badania prowadzone przez organizacje pozarządowe w zakresie realizowania prawa do informacji w oparciu o Rozporządzenie Dublin III wykazały, że nie we wszystkich placówkach Straży Granicznej informacje przekazywane są prawidłowo, w sposób zgodny z regulacjami unijnymi.

Rozmowa indywidualna przeprowadzana jest dla ułatwienia ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zauważa się również potrzebę dodatkowego zabezpieczenia małoletnich osób, będących podmiotami procedury dublińskiej. Rokrocznie rejestrowano więcej niż 15.000 wniosków pochodzących od wnioskodawców poniżej 18 roku życia. Co najmniej tylu wnioskodawcom należało zapewnić więc specjalne zabezpieczenia. Za jeden z priorytetów w procedurze dublińskiej Rozporządzenie Dublin III uznaje jak więc najlepsze zabezpieczenie interesów małoletniego.

Gwarancje proceduralne dla osób małoletnich mają na celu uwzględnienie wszystkich sfer, w jakich konieczna jest specjalna ochrona małoletniego wnioskodawcy. Z literaturze spotkać można jednak pogląd, że czynności z udziałem małoletniego nie sprzyjają poczuciu bezpieczeństwa. Dodatkowo czynności te opóźniać mogą sprawne przeprowadzanie procedury dublińskiej. W praktyce obserwuje się natomiast przypadki, w których nawet osoby pełnoletnie nieposiadające dokumentu tożsamości podają się za małoletnich bez opieki w celu uzyskania z tego tytułu korzyści związanych z procedurą azylową. Proceder taki wpływa negatywnie na wydolność systemu dublińskiego.

W Rozporządzeniu Dublin III przewiduje się dodatkowo możliwość zatrzymania wnioskodawcy w sytuacji, gdy na podstawie indywidualnej oceny organ prowadzący postępowanie uzna, że istnieje znaczne ryzyko ucieczki. W literaturze zauważa się, że stosowanie prawa unijnego odnoszącego się do ryzyka ucieczki nie jest możliwe bez ustanowienia konkretnych kryteriów na poziomie krajowym.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, stoi przy tym na stanowisku, że w razie braku sprecyzowania obiektywnych kryteriów definiowania ryzyka ucieczki w prawie krajowym danego państwa członkowskiego, przepis Rozporządzenia Dublin III dotyczący zatrzymania nie może być w tym państwie stosowany.

W prawie polskim zatrzymanie uregulowane zostało w przepisach rozdziału 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Gwarancje proceduralne dla osób zatrzymanych reguluje Dyrektywa 2013/33/UE. Gwarancje obejmują również warunki przebywania osoby zatrzymanej.

W procedurze dublińskiej dla zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób, postuluje się określenie skutecznego środka zaskarżenia decyzji w przedmiocie przekazania do ustalonego państwa odpowiedzialnego. W literaturze wskazuje się, że kwestią podstawową w tym przedmiocie jest odnalezienie kompromisu pomiędzy dwoma stanowiskami, mianowicie że system dubliński jest narzędziem służącym państwom członkowskim do realizowania współpracy opartej na zasadzie wzajemnego zaufania oraz że to osoba składająca wnioski o azyl posiada prawny interes w stosowaniu systemu dublińskiego.

Bogate jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, dotyczące przepisów rozporządzenia, na które powoływać może się cudzoziemiec we wnoszonym środku zaskarżenia.

Kwestia bezpłatnej pomocy prawnej uregulowana została w aktach prawnych, które wraz z systemem dublińskim współtworzą WESA oraz w systemach krajowych. W Polsce przepisy unijne w tym względzie implementowane w rozdziale 4a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 69c-69m).

Zarówno w świetle przeprowadzonych badań statystycznych jak i w kontekście stanowiska badaczy wyrażanego w literaturze wskazać można, że podstawowym problemem w stosowaniu systemu dublińskiego pozostają odmienności prawodawstw krajowych w zakresie dostarczania narzędzi prawnych do realizowania procedury dublińskiej. Jest to widoczne na wszystkich etapach procedury zarówno w relacji państwo – państwo jak i w relacji państwo – wnioskodawca. Mnogość wariantów postępowania, wielość przewidzianych w rozporządzeniu terminów oraz możliwości ich przedłużania doprowadzają do sytuacji, w której postępowanie o charakterze ze wszech miar wstępnym znacznie się wydłuża.

Problem stale występujących wtórnych przemieszeń odzwierciedla natomiast niejednakowy poziom ochrony oferowanej przez poszczególne państwa członkowskie. Wnioskodawcy niezależnie od faktu wszczęcia procedury dublińskiej starają się przemieścić do państwa członkowskiego, w którym oczekują ochrony o najlepszym według ich wiedzy standardzie.

## 5. Przegląd propozycji zmian systemu dublińskiego po kryzysie migracyjnym w 2015 roku

### 5.1. Kryzys migracyjny jako *spiritus movens* przeksztalceń systemu dublińskiego

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) uznała rok 2015 za początek mającego miejsce w Europie kryzysu migracyjnego<sup>429</sup>. Jak wynika z danych Eurostatu, w roku 2015 w Unii Europejskiej złożono 1.255.600 wniosków o udzielenie międzynarodowej, podczas gdy w roku poprzednim wniosków takich zarejestrowano 562.680. Oznacza to wzrost liczby aplikacji o 123%<sup>430</sup>. Wnioskodawcy w roku 2015 dostawali się na teren Unii Europejskiej głównie dwoma szlakami: z Libii do Włoch przez Morze Śródziemne oraz z Syrii do Grecji przez Turcję<sup>431</sup>. Obywatele Syrii złożyli w roku 2015 dwa razy więcej wniosków niż w roku 2014 (362.000), czterokrotnie więcej niż w roku 2014 było w roku 2015 wnioskodawców z Afganistanu (178.200), zaś liczba osób obywatelstwa irańskiego, wnioskujących o ochronę w Europie zwiększyła się siedmiokrotnie w roku 2015 względem roku 2014 (121.500)<sup>432</sup>.

B. Creatu<sup>433</sup> uznaje tę sytuację za największy kryzys migracyjny w Europie od czasów II Wojny Światowej.

Jak wskazuje M. M. Kosman<sup>434</sup>, przyczyny tak znacznego zwiększenia napływu imigrantów upatrywać należy w wydarzeniach tzw. Arabskiej Wiosny, głównie związanych z wojną domową w Syrii, połączonych z istotnymi problemami demograficznymi oraz o charakterze ekonomicznym i klimatycznym. Wszystko to razem spowodowało, że mieszkańcy Bliskiego Wschodu zaczęli szukać „lepszego życia” na Starym Kontynencie. Słusznie podkreśla M. M. Kosman, że cudzoziemcy przybywali wówczas do Europy bądź to z pobudek ekonomicznych, bądź to w poszukiwaniu ochrony przed prześladowaniem, zaś w opinii publicznej błędnie wobec całej grupy imigrantów używa się publicystycznego w tym wymiarze pojęcia „uchodźców”<sup>435</sup>.

W związku z usytuowaniem geograficznym, największy nacisk migracyjny wywarły zostały na Grecję i Włochy. Spośród kryteriów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku

---

<sup>429</sup> IOM, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information. Reporting Period 2015, <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>, s. 1, dostęp: 18.06.2020.

<sup>430</sup> Eurostat newsrelease 44/2016, 4.03.2016, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, dostęp: 18.06.2020.

<sup>431</sup> M. M. Kosman, Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, op. cit., s.279.

<sup>432</sup> Eurostat newsrelease 44/2016, 4.03.2016, op. cit.

<sup>433</sup> Beatrice Cretu, How Syria's Neighbors and The European Union are Handling the Refugee Crisis, *Romanian Journal of History and International Studies*, 2(2), 2015, s. 245, 255.

<sup>434</sup> Ibidem.

<sup>435</sup> Ibidem.

azyłowego najczęściej w praktyce stosowano bowiem kryterium wjazdu, a to wobec ustalenia braku możliwości zastosowania innych kryteriów. W konsekwencji na państwa te spadł ciężar rozpatrywania wniosków w liczbie rażąco dysproporcjonalnej w stosunku do innych państw członkowskich UE. Jak zauważa M. Zdanowicz, taki stan rzeczy doprowadził do zupełnego chaosu w obrębie europejskiego systemu azyłowego, zaś w Grecji system azyłowy uległ pełnemu załamaniu<sup>436</sup>.

Masowy napływ imigrantów doprowadził do ujawnienia mankamentów europejskiego systemu azyłowego, które doprowadziły Unię Europejską do konieczności pochylenia się nad zagadnieniami dotyczącymi odpowiedzialności i solidarności państw członkowskich w obszarze realizowania polityki azyłowej UE.

W dniu 23 kwietnia 2015 roku odbyło się specjalne posiedzenie Rady Europejskiej<sup>437</sup>. Kilka dni później (29 kwietnia 2015 roku) Parlament Europejski przedstawił Rezolucję, w której uwzględnił opracowane 23 kwietnia 2015 roku przez Radę Europejską oświadczenie, zgodnie z którym za niezbędne uznano działania zmierzające ratowania życia i zintensyfikowania działań UE w tym obszarze, m.in. poprzez zwiększenie pomocy dla państw tzw. pierwszej linii i ewentualną organizację relokacji imigrantów w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych, z zachowaniem zasady dobrowolności<sup>438</sup>.

Zasadność podjęcia natychmiastowych działań dla ratowania życia znajduje potwierdzenie w danych statystycznych. Jak bowiem obliczył Frontex<sup>439</sup>, w roku 2015 na Morzu Śródziemnym zginęło 3175 osób, w roku 2016 zginęło 4500 osób.

Komisja Europejska w dniu 13 maja 2015 roku przedstawiła Europejski Program w zakresie migracji<sup>440</sup>, który w odpowiedzi na obnażone kryzysem niedoskonałości polityki azyłowej, proponuje podjęcie szeregu działań prowadzących do utworzenia podstaw nowej polityki imigracyjnej w wymiarze kompleksowym<sup>441</sup>. P. Sadowski działania te dzieli na krótko-, średnio-, i długoterminowe<sup>442</sup>.

---

<sup>436</sup> M. Zdanowicz, Rozporządzenia Dublin II i Dublin III z polskiej perspektywy, w: Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni, L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), Rzeszów 2015, s. 399-402, 404.

<sup>437</sup> Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 23 kwietnia 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>, dostęp: 18.06.2020.

<sup>438</sup> European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176_EN.html), dostęp: 19.06.2020.

<sup>439</sup> Frontex, Risk Analysis for 2017, Warsaw 2017, s. 8.

<sup>440</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU>, dostęp: 18.06.2020.

<sup>441</sup> Por. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Małusecka, W. Sz. Staszewski (red.), W jakiej Unii Europejskiej Polska - jaka Polska w Unii Europejskiej: instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej, Warszawa, 2019, s. 174-180.

<sup>442</sup> P. Sadowski, Wspólny Europejski System Azyłowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju, Toruń 2019, s. 131.

Wśród działań, których podjęcie Komisja zaproponowała niezwłocznie, Europejski Program w zakresie migracji wymienia ratowanie życia na morzu, zwalczanie przestępczości sieci przemytniczych, działania relokacyjne, opracowanie wspólnego podejścia do kwestii przesiedleń, współpracę z państwami trzecimi dla opanowania migracji w krajach pochodzenia i tranzytu, pomoc państwom członkowskim pierwszej linii (działania krótkoterminowe)<sup>443</sup>.

Komisja zaproponowała takie przemodelowanie budżetu na rok 2015, które pozwoliłoby na trzykrotne zwiększenie nakładów na wspólne operacje koordynowane przez agencję Frontex – „Tryton” i „Posejdon”. Chodzi w tym obszarze o wsparcie granic państw członkowskich pierwszej linii i pomoc ukierunkowana na ratowanie życia migrantów na morzu. Jednocześnie Komisja podkreśliła wagę pomocy pochodzącej z krajowych zasobów poszczególnych państw członkowskich (statki, samoloty) i pomoc tę oceniła jako przejaw solidarności, którą utrzymać należy do czasu zakończenia presji migracyjnej.

Komisja podkreśliła również konieczność podjęcia ukierunkowanych działań przeciwko sieciom przestępczym, wykorzystującym trudne położenie migrantów do uzyskania nielegalnego źródła dochodu. Zaproponowano w tym względzie zwiększenie nakładów na pozyskiwanie i pełniejsze wykorzystywanie danych wspomagających identyfikowanie i lokalizowanie przemytników. Jako nieodzowne określono także podjęcie działań przez Frontex i Europol w celu monitorowania i opracowania profili statków wykorzystywanych przez przemytników oraz w celu ustalenia treści internetowych, wykorzystywanych do zachęcania migrantów do korzystania z nielegalnych usług przemytników.

Komisja, zauważając zaistniałą w dobie masowego napływu ludności niewydolność systemu azylowego i niemożność obsłużenia migrantów przez administracje poszczególnych państw członkowskich, opowiedziała się za skorzystaniem z regulacji zawartej w art. 78 ust. 3 TFUE<sup>444</sup>, zgodnie z którym *w przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich*. System reagowania na sytuację nadzwyczajną w obrębie Morza Śródziemnego zakładał opracowanie tymczasowego schematu rozmieszczenia osób poszukujących ochrony z zapewnieniem sprawiedliwego i zrównoważonego udziału wszystkich państw członkowskich w procesie rozpatrywania wniosków azylowych. Komisja podkreśliła, że relokacje stanowią mającym służyć środek tymczasowy, poprzedzający ustanowienie trwałych rozwiązań (zob. szerz. Rozdział 5.2).

---

<sup>443</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, op. cit., s. 4-8.

<sup>444</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, str. 47—390.

We współpracy z UNHCR Komisja zaproponowała stworzenie legalnych i bezpiecznych sposobów dotarcia do UE osób, które zgodnie ze stanowiskiem UNHCR nie mogą bezpiecznie przebywać w swoich krajach. Komisja zobowiązała się do przedstawienia programu przesiedleń w skali UE obejmującego 20.000 miejsc. Komisja zwróciła przy tym uwagę na konieczność podejmowania działań dla przesiedleń przez poszczególne państwa członkowskie i jednocześnie zaznaczyła, że pomoc w tym względzie nie jest przez niektóre z państw oferowana w żadnej mierze.

Zgodnie z propozycją Komisji należało również niezwłocznie podjąć współpracę z państwami trzecimi, w których zlokalizowane są obszary pochodzenia migrantów i ich tranzytu. W pierwszej kolejności konieczne było zwiększenie wsparcia dla krajów ponoszących ciężar związany z obecnością przesiedlonych uchodźców w największym stopniu. Chodzi tu głównie o państwa Afryki Północnej i Rogu Afryki. Zwiększona powinna być także pomoc dla państw Bliskiego Wschodu. Po drugie Komisja wyszła z inicjatywą utworzenia w Nigrze we współpracy z IOM, UNHCR i władzami Nigru wielofunkcyjnego centrum pilotażowego. Centrum miałyby realizować zadania związane z zapewnieniem dostępu do informacji, lokalnej ochrony i ewentualnie możliwości przesiedlenia. Po trzecie zaś Komisja zaproponowała włączenie migracji w poczet bieżących misji w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zapewnienie stabilności w rejonach najbardziej palących kryzysach politycznych, skutkujące zwiększonym napływem migrantów do Europy, uznane zostało za istotną inicjatywę polityczną. Za szczególnie pilne uznano zajęcie się sytuacją w Libii i Syrii oraz podjęcie działań na rzecz syryjskich uchodźców znajdujących się w Libanie, Jordanii, Turcji i Iraku.

W ramach wykorzystywania unijnych narzędzi do udzielania pomocy państwom pierwszej linii, Komisja wyszła z inicjatywą utworzenia „hotspotów”. Ich działanie opierać miało się na współpracy EASO, Frontexu i Europolu. Instytucje te miały rozpocząć pracę terenową w celu szybszej identyfikacji i rejestracji napływających cudzoziemców i pobierania od nich odcisków. W „hotspotach” osoby ubiegające się o azyl mają być kierowane do procedury azylowej, zaś ci migranci, którzy nie mają podstaw do przebywania na terenie UE poddawani są procedurze powrotów nielegalnych imigrantów. Działania w zakresie odciążenia państw pierwszej linii powinny w ocenie Komisji mieć również wymiar finansowy, toteż Komisja zadeklarowała przeznaczenie 60 milionów EURO na fundusz nadzwyczajny, przeznaczony na wsparcie procedury przyjmowania migrantów i zapewnienia opieki tym osobom w państwach, które znajdują się pod szczególnym naciskiem migracyjnym.

W zakresie działań średnioterminowych Komisja, zwracając uwagę na ujawnione ograniczenia strukturalne polityki migracyjnej UE, zaproponowała stworzenie czterech filarów lepszego zarządzania migracją<sup>445</sup>.

---

<sup>445</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, op. cit., s. 8-20.

Filar pierwszy zakłada ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów. Dla realizacji takiego założenia Komisja zaproponowała analizę przyczyn nielegalnej i wymuszonej migracji, leżących po stronie państw trzecich, a następnie wyeliminowanie tych przyczyn w drodze współpracy z państwami trzecimi. Komisja podkreśliła istotność skutecznej walki z przemytnikami i handlarzami ludźmi. Również w tym względzie na kluczowa uznaje się współpracę z państwami trzecimi, bowiem, zdaniem Komisji, przemytnicy mają swoje bazy poza terenem UE, zaś osoby zatrzymywane na statkach na Morzu Śródziemnym stanowią zwykle ostatnie ogniwa sieci przestępczych. Dodatkowo Komisja zwróciła uwagę, że wymagane jest zwiększenie skuteczności w zakresie wykonywania decyzji nakazujących powrót. Skuteczność w tym zakresie Komisja oceniła negatywnie, za przykład podając rok 2013, kiedy to jedynie 39,2% decyzji nakazujących powrót zostało faktycznie wyegzekwowanych. Taki stan rzeczy jest wykorzystywany przez siatki przemytnicze. Dla zwiększenia skuteczności egzekucji w omawianym zakresie Komisja proponuje zacieśnianie współpracy z państwami powrotów i bezwzględne stosowanie dyrektywy w sprawie powrotów<sup>446</sup>. Komisja zaakcentowała brak skutecznej współpracy operacyjnej, mimo obowiązywania w UE wspólnych zasad dotyczących powrotów. Dla rozwiązania tego problemu Komisja zaproponowała wdrożenie zmian w postawie prawnej Frontexu.

Filar drugi odnosi się do zagadnienia zarządzania granicami, szczególnie zaś do kwestii ratowania życia i zabezpieczania granic zewnętrznych UE. W tym obszarze chodzi przede wszystkim o wzmocnienie struktur Frontexu. Komisja zasugerowała także korzystanie w przyszłych programach realizowanych na całej zewnętrznej granicy lądowej i morskiej z zasad zaangażowania wypracowanych na gruncie operacji „Tryton” i podkreśliła przy tym istotność roli straży przybrzeżnej w obszarze ratowania życia i zabezpieczania granic morskich. Duże nadzieje Komisja wiązała również z projektem „inteligentnych granic”, który umożliwiłby sprawne odprawy cudzoziemców podróżujących w dobrej wierze, a jednocześnie wzmocniłby walkę z nielegalną imigracją poprzez utworzenie rejestru nielegalnego przekraczania granicy.

Kluczowe zgodnie z Europejskim programem w zakresie migracji było też wspomaganie państw trzecich w zakresie zarządzania własnymi granicami, stanowiącymi jednocześnie granice zewnętrzne UE.

Filar trzeci zawiera zalecenia dotyczące stworzenia zdecydowanej wspólnej polityki azylowej. Wśród mankamentów ówczesnej polityki azylowej Komisja wymienia brak wzajemnego zaufania państw członkowskich, wynikający z utrzymującego się rozdrobnienia systemu azylowego. Dlatego też uznano, że UE potrzebuje jasno sprecyzowanego systemu przyjmowania osób

---

<sup>446</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



ubiegających się o azyl, co wspomogło zwalczanie uprawiania "turystyki azylowej". Podstawy systemu azylowego wymagają zdaniem Komisji uzdrowienia, do którego dojść może w drodze rozwoju przepisów wprowadzających zasady wspólnej polityki azylowej. Komisja zauważyła, że w roku 2014 w odniesieniu do aż 55% wniosków o azyl podjęto decyzje negatywną, zaś w przypadku niektórych narodowości odrzucone zostały wszystkie wnioski. Taki stan rzeczy w znaczny sposób ogranicza zdolność poszczególnych państw członkowskich do sprawnego zapewniania ochrony osobom jej faktycznie potrzebującym. Wynika z tego konkluzja, że wymagana jest większa skuteczność w podejściu do nadużyć. Komisja zauważyła, że ustawodawstwo unijne dostarcza przepisów umożliwiających zwalczanie nadużyć, jednak wobec istnienia takiej potrzeby, we współpracy z EASO opracowane zostaną mechanizmy umożliwiające zwiększenie możliwości szybkiego rozpatrywania bezzasadnych wniosków.

W ramach filaru trzeciego Komisja pochyliła się również nad kwestiami dotyczącymi systemu dublińskiego. Komisja skwitowała, że mechanizm dubliński wykreowany na gruncie Rozporządzenia Dublin III nie działa tak, jak powinien. Uzasadniając ten pogląd wskazano, że w samym 2014 roku, a zatem w pierwszym roku obowiązywania Rozporządzenia Dublin III, zaledwie pięć państw członkowskich zostało ustalonych jako odpowiedzialnych za rozpoznanie aż 72% wszystkich złożonych wniosków o azyl. Stanowi to wyraz zdecydowanego braku proporcjonalności obciążeń w ramach państw członkowskich. Komisja w ramach środków średnioterminowych zaleciła przedzielanie odpowiednich zasobów przez państwa członkowskie, niezbędnych dla zwiększenia liczby transferów, redukcji obciążeń, konsekwencji stosowania zasady łączenia rodzin i bardziej regularnego stosowania klauzul dyskrecjonalnych. Wymagane jest także pełne wdrożenie przepisów dotyczących pobierania odcisków palców we wszystkich państwach członkowskich. Zdaniem P. Sadowskiego takie podejście Komisji oznacza przerzucenie ciężaru odpowiedzialności za skuteczne funkcjonowanie systemu dublińskiego na państwa członkowskie<sup>447</sup>.

Filar czwarty zakłada wdrożenie nowej polityki dotyczącej legalnej migracji. Komisja dostrzegła potrzebę pozyskiwania pracowników z wyższym wykształceniem spoza UE w sektorach takich jak nauka, technologia, inżynieria i opieka zdrowotna prognozuje się wzrost zapotrzebowania na pracowników o 23% w latach 2012-2025<sup>448</sup>. Jednocześnie zauważalne jest starzenie się społeczeństwa europejskiego. To z kolei oznacza konieczność zaakceptowania legalnej migracji i utrzymanie statusu Europy jako miejsca atrakcyjnego dla legalnych migrantów. Z uwagi na obecne i przyszłe niedobory wykwalifikowanych pracowników Komisja proponuje kontynuowanie istniejących oraz wdrażanie nowych programów na rzecz polityki wizowej, skutecznej integracji

---

<sup>447</sup> P. Sadowski, Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit, s. 133.

<sup>448</sup> OECD/European Union (2014), Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264216501-en>, dostęp: 19.08.2020.

migrantów i maksymalizacji korzyści rozwojowych w państwach pochodzenia legalnych migrantów<sup>449</sup>.

Zadania długoterminowe zaproponowane przez Komisję można podsumować jako zalecenie dążenia do sfinalizowania prac nad tworzeniem WESA<sup>450</sup>. Komisja zaproponowała otwarcie debaty nad stworzeniem wspólnego kodeksu azylowego i wzajemnym uznawaniem decyzji w przedmiocie udzielania ochrony międzynarodowej. Za zadanie długoterminowe uznano też stworzenie systemu straży granicznej dla lepszego zarządzania granicami europejskimi. Pod rozwagę poddano stworzenie nowego modelu legalnej migracji uwzględniającego możliwość ustanowienia systemu wstępnej selekcji migrantów, którzy mogliby podejmować zatrudnienie w państwach członkowskich.

Wydanie Europejskiego Programu w sprawie migracji stanowiło swego rodzaju wstęp do prac zmierzających tak do skutecznego rozwiązania kryzysu migracyjnego, jak i do ustanowienia mechanizmów, które w przyszłości pozwoliłyby uniknąć podobnych problemów.

W ramach zacieśniania współpracy z państwami trzecimi, która to współpraca uznana została za konieczny element walki z kryzysem migracyjnym w Europie, Unia Europejska z inicjatywy Niemiec podpisała w marcu 2016 roku porozumienie z Turcją. Związane było to z tym, że właśnie przez Turcję docierało do Europy najwięcej imigrantów<sup>451</sup>. Podpisane porozumienie zakładało, że zaczynając od 20 marca 2016 roku wszystkie osoby o nieuregulowanym statusie, które dostały się do Grecji przez Turcję miały być odsyłane z powrotem do Turcji<sup>452</sup>. Dodatkowo jak zauważa P. Sadowski<sup>453</sup>, strony umowy doprecyzowały, że za każdego obywatela Syrii, który przekazany zostanie do Turcji, państwa członkowskie przyjazd z Turcji jednego obywatela Syrii przebywającego w obozie dla uchodźców, przy czym zobowiązanie w tym zakresie dotyczyło 18.000 osób, zaś przyjazd kolejnych 54.000 cudzoziemców odbywał będzie się na podstawie dobrowolnych deklaracji poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem Autora koncepcja wykorzystana w ten części umowy przypomina więc przesiedlenia. Charakter prawny zawartego porozumienia nie jest oczywisty<sup>454</sup>. Uważa się jednak, że zawarcie porozumienia oznacza uznanie Turcji za kraj bezpieczny, co w konsekwencji tworzy możliwość zwracania wnioskodawców do tego państwa bez

---

<sup>449</sup> Zob. szerz. nt. integracji cudzoziemców: A. Modrzejewski, *Political participation of foreigners as an instrument of integration in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom*, Białystok, 2012.

<sup>450</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, op. cit., s. 20-21.

<sup>451</sup> M. Ineli-Ciger, *Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe*, *European Journal of Migration and Law* 18 (2016), s.11.

<sup>452</sup> Rada Europejska, *Oświadczenie UE–Turcja*, [18.03.2016], <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, dostęp: 22.06.2020.

<sup>453</sup> P. Sadowski, *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, op. cit, s. 141-142.

<sup>454</sup> Zob. szerz. Jesuit Refugee Service Europe, *The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations*, „Policy Discussion Paper”, s. 3, [https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS\\_Europe\\_EU\\_Turkey\\_Deal\\_policy\\_analysis\\_2016-04-30.pdf](https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf), dostęp: 22.06.2020.

potrzeby merytorycznego rozpatrywania wniosków<sup>455</sup>. Dostępne dane pozwoliły Frontexowi na postawienie wniosku, że porozumienie doprowadziło do zmniejszenia opłacalności i efektywności przemytu osób przez północną granicę Turcji<sup>456</sup>.

Omawiając kwestie współpracy z państwami trzecimi P. Sadowski<sup>457</sup> odnosi się do koncepcji „twierdzy Europa”. Autor podaje, że najistotniejszym elementem tejże koncepcji jest doprowadzanie do zawierania umów o readmisji z tzw. klauzulą obywateli państw trzecich. Na tej podstawie tworzona jest możliwość zwracania do państw-stron zarówno obywateli tych państw, jak i cudzoziemców, którzy terytorium państw-stron wykorzystali w celach tranzytowych. EU zawarła z Maroko<sup>458</sup> i Tunezją<sup>459</sup> Partnerstwa na rzecz mobilności. Zauważa się w doktrynie oczekiwanie Unii Europejskiej, że Tunezja i Maroko doprowadzą do powstrzymania napływu imigrantów poprzez zacieśnienie kontroli swoich granic<sup>460</sup>.

Rada UE proponowała w 2005 roku zawarcie porozumienia z Libią na wzór umowy z Turcją<sup>461</sup>. Zauważono jednak, że decyzje w odniesieniu do readmisji nie są podejmowane w Libii w kontekście skonkretyzowanych przypadków, co musiało spotkać się z negatywną oceną propozycji porozumienia ze strony państw członkowskich, albowiem jest to przejaw naruszenia zasady *non-refoulement*<sup>462</sup>.

Nie mniej warto zauważyć, że w międzyczasie państwa członkowskie podejmowały własne inicjatywy dla rozładowania kryzysu migracyjnego. Znamiennym przykładem są w tym zakresie omawiane przez M.M. Kosmana<sup>463</sup> działania rządu niemieckiego i austriackiego. W dniu 25 sierpnia 2015 r. niemiecki Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców ogłosił decyzje, zgodnie z którą Niemcy odeszły od regulacji dublińskich. W praktyce oznaczało to otwarcie granic niemieckich dla migrantów. Istotne w tym zakresie było także porozumienie zawarte między władzami niemieckimi

---

<sup>455</sup> S. Peers, The Final EU/Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment, „EU Law Analysis”, 18.03.2016, <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>, dostęp: 22.06.2020.

<sup>456</sup> Frontex, Risk Analysis for 2017, Warsaw 2017, s. 8.

<sup>457</sup> P. Sadowski, Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit., s. 147.

<sup>458</sup> General Secretariat of the Council, Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and Its Member States, Brussels 3.06.2013, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607\\_declaration\\_conjointe-maroc\\_eu\\_version\\_3\\_6\\_13\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf), dostęp: 22.06.2020.

<sup>459</sup> European Commission, Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etatsmembresparticipants, 2014, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration\\_conjointe\\_tunisia\\_eu\\_mobility\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf), dostęp: 22.06.2020.

<sup>460</sup> V. Badalič, Tunisia's Role in the EU External Migration Policy: Crimmigration Law, Illegal Practices, and Their Impact on Human Rights, „Journal of International Migration and Integration” 2019, Vol. 20, Issue 1, s. 86.

<sup>461</sup> Council of the European Union, Technical Mission to Libya on Illegal Immigration, Brussels 4.04.2005, s. 6, <https://www.fluechtlingsrat-hamburg.de/content/libyaEUreport.pdf>, dostęp: 22.06.2020.

<sup>462</sup> European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the Italian Government on the Visit to Italy Carried out by the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009, , pkt 21, <https://rm.coe.int/1680697276>, dostęp: 22.06.2020.

<sup>463</sup> M. M. Kosman, Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, op. cit., s.283-284.

a austriackimi. Kształt dokonanych ustaleń miał podłoże humanitarne, jednak jak wskazuje M.M. Kosman<sup>464</sup> nie bez znaczenia była w tym zakresie masa ludności migrująca przez Węgry na teren Austrii. Otwarcie granic nie spotkało się jednak ostatecznie z aprobatą obywateli niemieckich. Zatem od 13 września 2015 roku zaczęto stopniowo odwracać skutki wcześniej podjętej decyzji, zaczynając od przywrócenia kontroli na granicach niemieckich.

## 5.2. Decyzje relokacyjne jako doraźny sposób rozwiązania kryzysu migracyjnego

Realizując wyrażone w Europejskim Programie w zakresie migracji zadanie krótkoterminowe, Rada we wrześniu 2015 roku wydała dwie decyzje dotyczące relokacji wnioskodawców przybyłych do Włoch i Grecji do państw członkowskich:

- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji<sup>465</sup>,
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji<sup>466</sup>.

Zgodnie z Decyzją Rady (UE) 2015/1523 w celu wsparcia Włoch i Grecji, znajdujących się w sytuacji nadzwyczajnej związanej ze zwiększoną presją migracyjną, pozostałe państwa członkowskie miały przyjąć łącznie 40.000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, w tym 24.000 osób z Włoch oraz 16.000 osób z Grecji (art. 4). Z uwagi na rozmiar kryzysu migracyjnego, w uzupełnieniu przyjętych kilka dni wcześniej środków zaradczych, podjęto Decyzję Rady (UE) 2015/1601 o dokonaniu relokacji w sumie kolejnych 120.000 wnioskodawców w ten sposób, że 15.600 imigrantów miało być relokowanych z Włoch, 50.400 z Grecji, natomiast pozostałe osoby w liczbie 54.000 należało rozmieścić zgodnie z liczbami ustalonymi w załącznikach I i II do tej decyzji (art. 4).

Mechanizm relokacji ustalony w decyzjach relokacyjnych w sposób bezpośredni nawiązywał do Rozporządzenia Dublin III. Podobnie jak ma to miejsce w systemie dublińskim, decyzje uznawały za wnioskodawcę osobę, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zaś ostateczna decyzja w tym przedmiocie nie została jeszcze co do tej osoby podjęta (art. 2 lit. a Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 2 lit. a Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

Definiując termin „relokacji” prawodawca unijny wskazał, że chodzi w tym wypadku o przekazanie wnioskodawcy z państwa, które byłoby właściwe do rozpoznania wniosku o azyl zgodnie z procedurą dublińską do państwa członkowskiego relokacji. Za państwo członkowskie relokacji

<sup>464</sup> M. M. Kosman, Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, op. cit., s.283.

<sup>465</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 239, 15.9.2015, p. 146–156.

<sup>466</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. L 248, 24.9.2015, p. 80–94.

uznawało się z kolei państwo, które po przekazaniu wnioskodawcy stawało się odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku o azyl (art. 2 lit. e-f Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 2 lit. e-f Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

Również w zakresie pojęcia „członków rodziny” obie decyzje odsyłały do definicji przyjętej w tym przedmiocie w Rozporządzeniu Dublin III (art. 2 lit. c Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 2 lit. c Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

W motywach obu decyzji wskazano się na konieczność czasowego odstępstwa od stosowania niektórych postanowień Rozporządzenia Dublin III, które stały w sprzeczności z postanowieniami decyzji, będących w tym przypadku *lex specialis* względem Rozporządzenia Dublin III. Nie mniej jednak decyzje podkreślały konieczność dalszego przestrzegania wynikających z Rozporządzenia Dublin III gwarancji proceduralnych i stosowania aktów wykonawczych do Rozporządzenia Dublin III oraz konieczność pełnego stosowania Rozporządzenia Dublin III w tych przypadkach, gdzie decyzje relokacyjne nie znajdowały zastosowania (motywy 18, 19, 20 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i motywy 23, 24 i 35 Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

Jak to wynika z art. 3 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 3 Decyzji Rady (UE) 2015/1601, relokacji dokonywano tylko w stosunku do tych wnioskodawców, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech lub w Grecji, w sytuacji, gdy Włochy lub Grecja byłyby odpowiedzialne za rozpoznanie tych wniosków o azyl zgodnie z kryteriami stosowanymi na podstawie Rozporządzenia Dublin III. Bezpośrednimi beneficjentami rozwiązań przyjętych w decyzjach relokacyjnych mogli być tylko ci wnioskodawcy, wjechali na terytorium Włoch i Grecji w terminach określonych w art. 13 ust. 3 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 13 ust. 3 Decyzji Rady (UE) 2015/1601 i którzy pochodzili z krajów, z których (zgodnie z najnowszymi, uaktualnianymi kwartalnie danymi) 75% otrzymywało w pierwszej instancji decyzję pozytywną w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej. Stanowiło to istotne ograniczenie podmiotowe decyzji relokacyjnych<sup>467</sup>.

Procedura relokacyjna omówiona w art. 5 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 5 Decyzji Rady (UE) 2015/1601 zakładała ścisłą współpracę państw członkowskich w celu wymiany informacji. Do tego celu każde państw członkowskich miało obowiązek wyznaczyć krajowy punkt kontaktowy, za pośrednictwem którego nie rzadziej niż co trzy miesiące państwa przekazują informację o liczbie wnioskodawców, która może być relokowana na ich terytorium. Zatem państwa członkowskie zyskały możliwość samodzielnego decydowania o ilości i terminów przyjmowania wnioskodawców objętych procedurą relokacyjną, przy czym nie dotyczy to liczby 54.000 osób, których relokację ustalono z góry w załącznikach I i II do Decyzji Rady (UE) 2015/1601.

---

<sup>467</sup> P. Sadowski, Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju, op. cit, s.134.

Zgodnie z deklarowaną przez poszczególne państwa członkowskie liczbą osób do relokacji Włochy i Grecja miały wskazywać konkretnych wnioskodawców, którzy mogą być do tych państw przekazani, z uwzględnieniem pierwszeństwa wnioskodawców szczególnej troski w myśl art. 21 i art. 22 Dyrektywy 2013/33/UE. Identyfikacja wnioskodawców do relokacji następowała w przygotowanych do tego hotspotach w Grecji i Włoszech<sup>468</sup>.

Wnioskodawca, od którego zgodnie z Rozporządzeniem Eurodac należało pobrać odciski palców, mógł zostać skierowany do relokacji dopiero po przeprowadzeniu procedury pobrania odcisków palców.

Państwo członkowskie relokacji wyrażało zgodę na relokację i wówczas Grecja lub Włochy wydawały decyzje o relokacji. Zgodnie z motywem 30 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i motywem 35 Decyzji Rady (UE) 2015/1601 decyzja o relokacji stanowiła decyzję o przekazaniu w rozumieniu art. 26 Rozporządzenia Dublin III, a co za tym idzie, od decyzji o relokacji przysługiwało odwołanie na zasadzie Rozporządzenia Dublin III.

Państwa członkowskie mogły odmówić relokacji wnioskodawcy jedynie w takiej sytuacji, gdy wystąpiłyby uzasadnione powody do uznania, że osoba relokowana może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.

Termin na przeprowadzenie procedury relokacji określono w decyzjach jako „jak najszybciej” jednak maksymalnie dwa miesiące od momentu zgłoszenia potencjalnej liczby wnioskodawców przez dane państwo członkowskie relokacji. Jeśli zgoda na relokację została wydana w terminie krótszym niż dwa tygodnie przed końcem terminu dwumiesięcznego, wówczas termin dwumiesięczny można było wydłużyć, nie dłużej jednak niż o kolejne dwa tygodnie. Jeżeli po stronie Grecji lub Włoch zaistniałyby obiektywne przeszkody uniemożliwiające dokonanie przekazania, termin dwumiesięczny mógł być przedłużony o cztery miesiące.

Decyzje określały również prawa i obowiązki wnioskodawców objętych procedurą relokacji, w tym dążenie do najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka, poszanowanie zasady jedności rodziny, prawo do informacji udzielanej w języku zrozumiałym, obowiązek pozostania bądź powrotu wnioskodawcy na teren państwa członkowskiego relokacji (art. 6 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 6 Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

Obie decyzje przewidywały także działania mające na celu wsparcie operacyjne Grecji i Włoch (art. 7 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 7 Decyzji Rady (UE) 2015/1601), a także środki uzupełniające, do podjęcia których zobowiązane były te państwa w celu właściwego wykonywania postanowień decyzji (art. 8 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 i art. 8 Decyzji Rady (UE) 2015/1601).

---

<sup>468</sup> E. Guild, *Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin*, Brussels 2015, s. 32.

Dodatkowo w decyzjach przewidziano udzielanie wsparcia finansowego przy zastosowaniu procedur określonych w art. 18 rozporządzenia (UE) nr 516/2014<sup>469</sup>. Zgodnie z art. 10 Decyzji Rady (UE) 2015/1523 państwo członkowskie relokacji otrzymywało kwotę 6.000 EURO za każdą relokowaną osobę. Zgodnie z art. 10 Decyzji Rady (UE) 2015/1601 oprócz powyższej kwoty, Włochy i Grecja otrzymywały 500 EUR za każdą relokowaną osobę.

Rozwiązania opracowane w decyzjach z założenia obowiązywać miały jedynie czasowo. Decyzja Rady (UE) 2015/1523 była stosowana do dnia 17 września 2017 roku, zaś Decyzja Rady (UE) 2015/1601 była stosowana do dnia 26 września 2017 roku.

Problemem związanym ze stosowaniem decyzji relokacyjnych był fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie zgadzały się na rozwiązania w nich zaproponowane. Niektóre spory stały się przedmiotem postępowań rozstrzyganych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

Republika Słowacka (C-643/15) oraz Republika Węgierska (C-647/15) wniosły skargi o stwierdzenie nieważności Decyzji Rady (UE) 2015/1601<sup>470</sup>. Sprawy połączone zostały do wspólnego rozpoznania, zaś Polska, zgodnie z postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 kwietnia 2016 r. została dopuszczona do udziału w charakterze interwenienta popierającego żądania Słowacji i Węgier (pkt 36, 37)<sup>471</sup>.

Zarzuty wobec skarżonej decyzji dotyczyły w pierwszej kolejności uznania art. 78 ust. 3 TFUE za podstawę jej wydania. Nie sposób bowiem zdaniem skarżących uznać, że decyzja ma charakter rozwiązania tymczasowego w sytuacji gdy środki przewidziane w decyzji stosowane są przez 24 miesiące lub w niektórych przypadkach 36 miesięcy, zaś skutki podejmowania tychże środków wykraczają znacznie poza ten okres (pkt 38, 40)<sup>472</sup>.

Dodatkowe zarzuty dotyczyły samej procedury ustanowienia decyzji. Skarżący stali na stanowisku, że Rada niezgodnie z przepisami odeszła od pierwotnego założenia przyjęcia decyzji jednomyślnie. Przeciwno przyjęciu aktu głosowały bowiem Republika Czeska, Węgry, Rumunia oraz Republika Słowacka, zaś Republika Finlandii wstrzymała się od głosu (pkt 11)<sup>473</sup>. Ponadto zdaniem skarżących, z uwagi na to, że decyzja stanowi odstępstwo od przepisów rozporządzenia, jej przyjęcie powinno być poprzedzone umożliwieniem parlamentom krajowym wydania opinii na temat projektu. Zarzucono również brak ponownych konsultacji w sprawie projektu po dokonaniu w jego treści

---

<sup>469</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE

<sup>470</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 6 września 2017 r. w sprawachłączonych C-643/15 i C-647/15, Republika Słowacka (C-643/15) oraz Węgry (C-647/15) popierane przez Rzeczpospolitą Polską przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>471</sup> Ibidem.

<sup>472</sup> Ibidem.

<sup>473</sup> Ibidem.

istotnych zmian, a nadto podniesiono, że wniosek w sprawie projektu nie był udostępniony we wszystkich językach urzędowych UE (pkt 38, 41)<sup>474</sup>.

Kolejne zarzuty dotyczyły naruszenia zasad proporcjonalności, pewności prawa i określoności przepisów prawa, a to w kontekście braku jasności w kwestii stosowania przepisów decyzji i relacji tychże przepisów do przepisów rozporządzenia Dublin III (pkt 42-45)<sup>475</sup>. Za sztucznie rozróżnienie skarżący uznali rozróżnianie pojęć „odstępstwa” i „zmiany”, bowiem w obu przypadkach skutek sprowadza się do wyłączenia obowiązku stosowania przepisu prawa, co powoduje istotne konsekwencje w skuteczności stosowania tego przepisu (pkt 49)<sup>476</sup>.

Skarga wyrokiem Trybunału z dnia 6 września 2017 r. została odrzucona. Uzasadniając wydane orzeczenie Trybunał odniósł się do wszystkich podniesionych zarzutów.

Trybunał uznał, że zakres pojęcia „środków tymczasowych”, o których mowa w art. 78 ust. 3 TFUE powinien być na tyle szeroki, by instytucje UE miały możliwość podejmowania wszelkich środków tymczasowych, umożliwiających szybką i skuteczną reakcję na nadzwyczajną sytuację, w tym wypadku nagły napływ migrantów. Przyjmowane środki tymczasowe mogą wprowadzać odstępstwa od aktów ustawodawczych, jeśli odstępstwa te ściśle określone są zarówno pod względem przedmiotowym jak i czasowym. Zdaniem Trybunału skarżona decyzja spełniała te wymogi (pkt 57-84)<sup>477</sup>. Akt można bowiem uznać za tymczasowym wówczas, gdy nie reguluje on danej kwestii w sposób trwały, a okres jego stosowania został ściśle określony, jak to miało miejsce w przypadku skarżonej decyzji (art. 13 Decyzji Rady (UE) 2015/1601) (pkt 89-103)<sup>478</sup>.

W zakresie zarzutu dotyczącego uchybień proceduralnych Trybunał wskazał po pierwsze, że art. 78 ust. 3 TFUE uprawnił Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną. Następnie Trybunał stwierdził, że mając na względzie stały nieformalny kontakt prezydencji Rady z Parlamentem w sprawie projektu skarżonej decyzji, a także biorąc pod uwagę, że po wyłączeniu z projektu Węgier jako państwa pierwszej linii, pierwotny projekt nie został istotnie zmieniony, obowiązek konsultacji z Parlamentem uznać należy za spełniony. Dodatkowo Trybunał wskazał, że w sytuacji, gdy skarżoną decyzję uznaje się za akt nieustawodawczy, nie dotyczą jej przepisy wymagające opiniowania przez parlamenty krajowe, albowiem zapewnienie parlamentom krajowym możliwości opiniowania dotyczy aktów ustawodawczych (pkt 158-170, 193)<sup>479</sup>.

Zarzut nieprzestrzegania reguł systemu językowego Trybunał oddalił jako bezzasadny, bowiem pierwotna wersja projektu przedstawiona została we wszystkich językach urzędowych UE, zaś dla usprawnienia prac, regulamin wewnętrzny Rady nie wymaga przedstawiania proponowanych zmian

---

<sup>474</sup> Ibidem.

<sup>475</sup> Ibidem.

<sup>476</sup> Ibidem.

<sup>477</sup> Ibidem.

<sup>478</sup> Ibidem.

<sup>479</sup> Ibidem.



we wszystkich językach urzędowych, chyba że któryś z członków sprzeciwi się dalszemu prowadzeniu dyskusji z tego powodu (pkt 199-205)<sup>480</sup>.

W kwestii zarzutów co do istoty sprawy Trybunał wskazał, że zasada proporcjonalności została zachowana w przypadku skarżonej decyzji. Wbrew bowiem stanowisku Słowacji, wspieranemu przez Polskę, przedsięwzięte środki były odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu. Decyzja poza samym mechanizmem relokacji przewiduje również pomoc o charakterze operacyjnym i finansowym, co dopiero razem ma na celu odciążenie nadwyrężonych systemów azylowych. Ponadto przyjęte w decyzji rozwiązania opracowane zostały na podstawie szczegółowych analiz dostępnych wówczas danych statystycznych w kontekście wpływu podejmowanych środków na rozwiązanie sytuacji nadzwyczajnej. Sam zaś fakt niskiej skuteczności (małej liczby faktycznych relokacji) przyjętych środków nie może determinować nieważności aktu, jeśli w chwili jego uchwalenia wzięto pod uwagę wszelkie dostępne informacje, jakimi dysponowano w tym czasie (pkt 209-224)<sup>481</sup>.

Trybunał nie podzielił również stanowiska skarżących w kwestii braku zachowania zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa. Trybunał wskazał bowiem, że mechanizm relokacji wpisuje się w dorobek prawa azylowego, który w ogólnym wymiarze nadal znajduje zastosowanie. Decyzja wskazuje na środki mające zapewnić niedopuszczanie do wtórnych przepływów. Uwzględnia prawo do odwołania, a także wskazuje na obiektywne kryteria związane z solidarnością i sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności, zgodnie z art. 80 TFUE, na którym opiera się realizowanie unijnej polityki azylowej (pkt 323-345)<sup>482</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem C. Mika solidarność w prawie UE jest pojęciem wielowymiarowym. Oceniać należy ją z kilku perspektyw – jako cel i wartość, zasadę prawną czy regułę zachowania<sup>483</sup>.

W zakresie wykładni art. 80 TFUE S. Morano – Foadi stwierdza, że pojęcia solidarności i odpowiedzialności wskazane w tym przepisie są ze sobą istotnie powiązane. Sprawiedliwy podział odpowiedzialności stanowi bezpośrednią konsekwencję solidarności. Oba pojęcia wspólnie są elementami jednej zasady dotyczącej obszaru polityki azylowej<sup>484</sup>.

Ponadto mechanizm relokacji uwzględnia zasadę jedności rodziny i najlepszy interes małoletnich, w sposób analogiczny do Rozporządzenia Dublin III. W szerszym ujęciu Trybunał wskazał, że mechanizm dubliński i mechanizm relokacji nie różnią się zbytnio, bowiem opierają się na kryteriach obiektywnych, a nie na preferencjach wnioskodawców<sup>485</sup>.

---

<sup>480</sup> Ibidem..

<sup>481</sup> Ibidem.

<sup>482</sup> Ibidem.

<sup>483</sup> C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawie problemy teoretyczne*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 2009, s. 48-52.

<sup>484</sup> S. Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, "European Journal of Migration and Law" 19 (2017), s. 230-231.

<sup>485</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, op. cit.

W dniach 21 i 22 grudnia 2017 roku Komisja Europejska wniosła do TSUE skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z decyzji relokacyjnych przeciwko Polsce, Węgrom i Czechom. Trybunał zadecydował o połączeniu spraw zainicjowanych skargami do wspólnego rozpoznania i w dniu 2 kwietnia 2020 roku wydał wyrok w sprawach połączonych<sup>486</sup>.

Objęte skargami zarzuty sprowadzają się do braku regularnego podawania, nie rzadziej niż co trzy miesiące, odpowiedniej liczby osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które można szybko relokować na terytorium państw, przeciwko którym skierowano skargi (pkt 1-3)<sup>487</sup>.

Polska w dniu 16 grudnia 2015 roku podała, że jest w stanie przyjąć w sumie 100 osób w ramach relokacji, tj. 65 osób z Grecji i 35 osób z Włoch. Jednak dalszy bieg nie został nigdy nadany sprawie relokacji tychże osób. Późniejszych deklaracji Polska nie składała. Węgry nigdy nie podjęły działań zmierzających do wywiązania się z obowiązku podania liczby możliwych do relokowania osób. Czech w dniach 5 lutego i 13 maja 2016 roku wskazały w tym względzie odpowiednio liczny 30 i 20 osób. Po wytypowaniu wnioskodawców przez Włochy i Grecję odpowiednio 30 i 10 osób, Czechy zgodziły się przyjąć 15 osób z Grecji (faktycznie relokowano 12 osób), żadna z osób wytypowanych z Włoch nie została zaakceptowana przez Czechy. Późniejszych deklaracji Czechy nie składały (pkt 24-26)<sup>488</sup>.

Żadne z państw przeciwko którym skierowano skargi nie kwestionowało samego faktu uchybienia obowiązkowi okresowego informowania o liczbie wnioskodawców możliwych do relokowania na ich terytorium. Nie mniej, każde z tych państw przedstawiło argumentację, która miała uzasadniać niestosowanie decyzji relokacyjnych w tym zakresie (132-133)<sup>489</sup>.

Polska i Węgry powoływały się na ich wyłączną kompetencję w kwestii dokonywania oceny w zakresie utrzymywania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa. Zdaniem tych państw, dokonana ocena ryzyka jakie wiąże się z relokacją ewentualnie ekstremistów i osób niebezpiecznych nie pozwala na wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji relokacyjnych. Czechy podniosły, że ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego nie została zagwarantowana z uwagi na brak wystarczających danych na temat relokowanych osób i brak możliwości przesłuchania wnioskodawców pod kątem uzyskania informacji, na podstawie których można by dokonać oceny stanowienia ewentualnego niebezpieczeństwa dla porządku wewnętrznego. Dodatkowo Czechy podniosły, że niestosowanie decyzji relokacyjnych uzasadnione było nieprawidłowym w praktyce

---

<sup>486</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Republikę Czeską i Węgry (sprawa C-715/17), Komisja Europejska, przeciwko Węgrom, popieranym przez Republikę Czeską i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-718/17) i Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, popieranej przez Węgry i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-719/17), ECLI:EU:C:2020:257.

<sup>487</sup> Ibidem.

<sup>488</sup> Ibidem.

<sup>489</sup> Ibidem.

funkcjonowaniem mechanizmu relokacji, brakiem skutecznej współpracy ze strony Grecji i Włoch, co potwierdza niska liczba relokowanych osób.

Trybunał uznał skargi Komisji za uzasadnione i uznał, że poprzez niewykonywanie obowiązku regularnego deklarowania możliwej do przyjęcia w ramach relokacji liczby wnioskodawców Polska, Węgry i Czechy uchybiły zobowiązaniom wynikającym z decyzji relokacyjnych (pkt 189)<sup>490</sup>.

Trybunał nade wszystko podkreślił, że decyzje relokacyjne jako element prawa UE korzystają z domniemania zgodności z prawem (pkt 139)<sup>491</sup>. Akty te miały od chwili podjęcia charakter obligatoryjny, zaś podejmowanie decyzji o stosowaniu lub braku stosowania zawartych w decyzjach postanowień leży poza sferą kompetencji państw członkowskich. Trybunał wskazał, że obowiązek podawania możliwej do przyjęcia liczby wnioskodawców w ramach relokacji stanowiła pierwszy etap mechanizmu relokacji ma charakter bezwarunkowy. Na tym etapie nie ma możliwości powoływania się na istnienie zagrożenia bezpieczeństwa. Brak wskazywania liczby możliwych do przyjęcia osób w sposób oczywisty wykluczała możliwość dokonywania oceny ewentualnego ryzyka. Trybunał podkreślił, że trudności natury praktycznej w stosowaniu decyzji relokacyjnych nie sposób uznać za nieodłączny element stosowania mechanizm relokacji. Trudności te powinny być pokonywane w duchu współpracy i wzajemnego zaufania państw członkowskich. Trybunał zwrócił jeszcze w tym przedmiocie uwagę, że zarzucana przez Czechy nieskuteczność mechanizmu relokacji nie stanowiła przeszkody w wykonywaniu obowiązku regularnego składania deklaracji dla innych państw członkowskich (pkt 161, 182-183)<sup>492</sup>.

Zdaniem E. Skibińskiej sprzeciw Polski, Węgier i Czech w zakresie mechanizmu relokacji, zakładającego przymusowe przyjmowanie migrantów przez wszystkie państwa członkowskie był przyczynkiem do wycofania się przez UE z działań na rzecz zażegnania kryzysu w kształcie, jaki wynikał z decyzji relokacyjnych<sup>493</sup>.

Efektywność mechanizmu relokacji P. Sadowski ocenia jako niską<sup>494</sup>. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w treści załączników ostatniego, Piętnastego sprawozdania w sprawie relokacji i przesiedleń opracowanego przez Komisję Europejską w dniu 6 września 2017 roku<sup>495</sup>. W załącznikach przedstawiono dane dotyczące wykonywania decyzji relokacyjnych od początku ich stosowania do 4 września 2017 roku.

---

<sup>490</sup> Ibidem.

<sup>491</sup> Ibidem.

<sup>492</sup> Ibidem.

<sup>493</sup> E. Skibińska, Obowiązki państw członkowskich w zakresie dokonania relokacji, *n. ius*, C. H. Beck, [12.05.2020], dostępny w: <http://www.legalis.pl>, dostęp: 22.06.2020.

<sup>494</sup> P. Sadowski, Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju, *op. cit.*, s.136.

<sup>495</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń, Bruksela, 6 września 2017, COM(2017)465, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0465&from=en>, dostęp: 19.06.2020.

Do dnia 4 września 2017 roku łącznie z Grecji rzeczywiście dokonano 19.244 relokacji podczas gdy formalnie deklarowano w tym czasie ze wszystkich państw członkowskich relokacje w liczbie 29.288. Oznacza to, że do skutku doszło jedynie 65% relokacji spośród relokacji deklarowanych. Polska, zgodnie ze sprawozdaniem, zadeklarowała formalnie przyjęcie 65 wnioskodawców z Grecji, w rzeczywistości nie przyjęła jednak żadnego.

Do dnia 4 września 2017 roku rzeczywiście wykonano 8,451 relokacji z Włoch, podczas gdy deklaracje państw członkowskich w tym zakresie opiewały na liczbę 15.742 wnioskodawców. Zatem jedynie 54 % deklarowanych relokacji faktycznie doszło do skutku. Polska formalnie zadeklarowała przyjęcie 35 relokowanych osób, ostatecznie nie przyjmując nikogo.

Jak pokazują dane zgromadzone przez Komisję Europejską, faktycznie dokonane relokacje liczbą swoją nie zbliżają się nawet do liczby relokacji, jaka wynikała z zobowiązań prawnych nałożonych na państwa członkowskie decyzjami relokacyjnymi. Jak wskazuje Ł. Stępkowski, potwierdza to małą skuteczność przyjętego środka doraźnego<sup>496</sup>.

### **5.3. Propozycja wdrożenia Rozporządzenia Dublin IV**

Mając na uwadze doświadczenia związane z kryzysem migracyjnym z 2015 roku, Unia Europejska podjęła działania, których celem było doprowadzenie do wypracowania trwalszego podejścia do kwestii zarządzania migracjami. Chodzi tu o rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji, likwidację przemytu ludzi, zapewnienie bezpiecznych sposobów dostania się do UE dla osób, które wymagają udzielenia im ochrony międzynarodowej.

Przeciążenia systemów azylowych spowodowane nadmierną presją migracyjną obnażyły słabości polityki azylowej UE i skłoniły Komisję Europejską do podjęcia działań na rzecz reformowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym w celu ustanowienia zrównoważonego i sprawiedliwego systemu określania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl<sup>497</sup>.

Komisja zaproponowała dwuetapową reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego. W pierwszym etapie Komisja założyła prowadzenie prac nad wnioskami ustawodawczymi w sprawie przekształcenia Rozporządzenia Dublin III, przekształcenia systemu Eurodac, ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. W drugim etapie Komisja proponuje reformę procedur udzielania azylu i dyrektyw w sprawie kwalifikowania, warunków przyjmowania, a to w celu uporania się z problemem tzw. „turystyki azylowej”.

---

<sup>496</sup> Ł. Stępkowski, National identity of a member state in European Union law in the context of relocation of migrants, Rev.C 2016, nr 2, s. 103-128.

<sup>497</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, COM(2016) 197 final, op. cit.

Komisja Europejska w dniu 5 maja 2016 roku przedstawiła wniosek w sprawie reformy Rozporządzenia Dublin III<sup>498</sup>, który w literaturze nazywany jest już obecnie Rozporządzeniem Dublin IV<sup>499</sup>. Komisja we wstępie wniosku podkreśliła, że kryzys migracyjny odsłonił słabości strukturalne i niedociągnięcia w konstrukcji systemu azylowego. Jednak, jak wskazała Komisja, celem Rozporządzenia Dublin III nie był zrównoważony podział odpowiedzialności pomiędzy państwa członkowskie i to właśnie doprowadziło do nierównych obciążeń azylowych, ze znacznym obciążeniem państw pierwszej linii. Przeciążenie systemów azylowych poszczególnych państw w konsekwencji doprowadziło do stopniowego lekceważenia przepisów prawa UE, co obniżyło skuteczność systemu dublińskiego. Oceniając Rozporządzenie Dublin III, Komisja dostrzegła również negatywny wpływ złożoności przepisów (szczególnie w zakresie przenoszenia odpowiedzialności na państwa członkowskie w związku z upływem terminów) i długotrwałych postępowań na jego skuteczność. Komisja podkreśliła również, że do nadużyć stosowaniu Rozporządzenia Dublin III dochodzi w związku z brakiem jasnego wskazania obowiązków wnioskodawców i brakiem wyraźnych przepisów przewidujących negatywne konsekwencje dla wnioskodawców, którzy obowiązków swoich nie przestrzegają.

Komisja uznała, że cel Rozporządzenia Dublin III, jakim jest zapewnienie szybkiego dostępu do procedury udzielania azylu przez jedno wyraźnie określone państwo, pozostaje aktualny również na etapie jego reformy. Wymagane są jednak zmiany przepisów, które doprowadzą do uproszczenia i zwiększenia skuteczności systemu dublińskiego poprzez:

- zwiększenie zdolności systemu do skutecznego i wydajnego ustalania jednego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego poprzez usunięcie klauzul dotyczących wygaśnięcia odpowiedzialności i skrócenie terminów nadsyłania wniosków, udzielania odpowiedzi i transferów osób;
- sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwami przez prowadzenie korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków, uruchamianego automatycznie w razie nieproporcjonalnej liczby wnioskodawców w danym państwie;
- zniechęcanie do nadużyć i eliminowanie problemu wtórnych przemieszczeń przez ustanowienie obowiązku składania wniosku w państwie pierwszego wjazdu i pozostania w państwie odpowiedzialnym pod sankcją konsekwencji materialnych i proceduralnych;

---

<sup>498</sup> Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 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 (wersja przekształcona), COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1592827198876&uri=CELEX:52016PC0270\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1592827198876&uri=CELEX:52016PC0270(01)), dostęp: 23.06.2020.

<sup>499</sup> V. von Braun, Europe's Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System, op. cit., s. 34.

- zapewnienie spójności systemu dublińskiego, stanowiącego postawę wspólnego europejskiego systemu azylowego, z przepisami z zakresy polityki azylowej i innych polityk Unii Europejskiej.

Dla usprawnienia i poprawy skuteczności systemu dublińskiego Komisja zaproponowała wprowadzenie obowiązku złożenia wniosku o azyl w państwie członkowskim pierwszego nielegalnego wjazdu lub legalnego pobytu. Miało to pozwolić na uporządkowanie zarządzania przepływami migracyjnymi i zapobieganie wtórnym przepływowi, po to, by usprawnić ustalanie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Zmiana miała na celu jasne sprecyzowanie, że wnioskodawca nie dysponuje uprawnieniem do wyboru państwa członkowskiego, w którym chce uzyskać ochronę. Dla wzmocnienia skuteczności takiego przepisu zaproponowano wprowadzenie możliwości korzystania z materialnych warunków przyjmowania tylko w miejscu, w którym wnioskodawca obowiązany jest przebywać, a w razie nieprzestrzegania obowiązków, wniosek danego wnioskodawcy rozpoznany zostanie w trybie przyspieszonym.

Procedurę dublińska powinna zdaniem Komisji rozpoczynać kontrola dopuszczalności wniosku o azyl, dokonywana przez państwo złożenia wniosku. Sprawdzenia w tym zakresie dokonywałyby się w oparciu o ustalenie faktów w zakresie ewentualnego pochodzenia z państwa pierwszego azylu lub bezpiecznego kraju trzeciego, ewentualnego stanowienia zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W razie stwierdzenia takich faktów, państwo złożenia wniosku stałoby się odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku o azyl i wniosek ten rozpoznawałoby w trybie przyspieszonym. Wnioskodawca zaś byłby odesłany do kraju pierwszego azylu lub bezpiecznego kraju trzeciego. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwrócił uwagę na ryzyko dyskryminacji wnioskodawców w zależności od narodowości lub trasy ucieczki w związku z automatycznym stosowaniem pojęcia bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu, bezpiecznego kraju pochodzenia i prawnego pojęcia „zagrożenia dla bezpieczeństwa”<sup>500</sup>.

Dla wzmocnienia zasady, zgodnie z którą tylko jedno państwo jest i pozostaje odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku o azyl, zaproponowano wprowadzenie przepisu, w myśl którego państwo,

---

<sup>500</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150

które rozpatrzyło wnioski o azyl, odpowiadałoby dodatkowo za rozpoznanie wszystkich przyszłych petycji i wniosków składanych przez danego wnioskodawcę.

Zdaniem Komisji wymóg współpracy wnioskodawcy z organami rozpatrującymi wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej należy zastrzyć tak, by niewypełnienie obowiązków współpracy skutkowało proporcjonalnymi konsekwencjami w procedurze, jak odmowa przyjęcia danych złożonych po wyznaczonym terminie. Wnioskodawca, zgodnie z założeniem wyrażonym w projekcie, miałby pozostawać do całkowitej dyspozycji władz i przestrzegać wydawanych decyzji. Chodzi tu o zapobieganie ucieczkom i w efekcie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu.

Projekt zakładał także rozszerzenie zakresu informowania wnioskodawców oraz dopracowanie przepisów dotyczących etapu przeprowadzania rozmowy indywidualnej. Jak wskazuje B. Mikołajczyk<sup>501</sup>, rozwiązaniem dotąd niespotykanym w systemie dublińskim była propozycja obowiązku informowania wnioskodawcy, że w zakresie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową nie wchodzi prawo do wyboru państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego.

Wniosek Komisji podkreślił ważkość zasady jednorazowego stosowania kryteriów określania odpowiedzialności. W praktyce stosowanie tej zasady miało oznaczać, że w odniesieniu do każdego kolejnego wniosku o azyl zastosowanie znajdą przepisy o wtórnym przejęciu, bez merytorycznej oceny kryteriów. Jednorazowa ocena kryteriów zgodnie ze stanem faktycznym z chwili złożenia pierwszego wniosku o azyl stosowana będzie także w przypadku członków rodziny i małoletnich. Szybka ocenę i wydanie decyzji zapewnić miało wyraźne określenie terminów na dostarczenie istotnych informacji.

Komisja zaproponowała rozszerzenie definicji członków rodziny, włączając w ten krąg rodzeństwo wnioskodawcy oraz biorąc pod uwagę więzi rodzinne powstałe podczas tranzytu. Taki zabieg legislacyjny miał w zamiarze Komisji spowodować zmniejszenie ryzyka wtórnych przemieszczeń.

Dla usprawnienia kryteriów określania państwa odpowiedzialnego Komisja proponowała skreślenie klauzuli przewidującej ustanie odpowiedzialności po 12 miesiącach od daty nielegalnego wjazdu i trudnej do udowodnienia klauzuli nielegalnego pobytu. Dodatkowo Komisja zaleciła skreślenie wyjątku dotyczącego kolejnych wjazdów do państw członkowskich, które zniosły obowiązek posiadania wizy wjazdowej i zawężenie stosowania klauzuli dyskrecjonalnej jedynie do przypadków korzystania z niej ze względów humanitarnych w odniesieniu do dalszej rodziny.

---

<sup>501</sup> B. Mikołajczyk, Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV, op. cit., s. 6.

Te dwie propozycje negatywnie ocenione zostały przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który wskazał, że wyeliminowanie klauzuli ustania odpowiedzialności stoi w sprzeczności z zagwarantowaniem równomiernego rozłożenia odpowiedzialności, bowiem nie zapewni równości w stosunku do krajów leżących u zewnętrznych granic UE<sup>502</sup>. Z kolei ograniczenie klauzuli dyskrecjonalnej jedynie do dalszych krewnych, obiera państwom możliwość podjęcia decyzji o rozpatrzeniu wniosku, w przypadku, gdy ustalone państwo członkowskie nie jest w stanie zapewnić warunków z Dyrektyw 2013/32/UE i 2013/33/UE w wymiarze ilościowym lub jakościowym<sup>503</sup>.

C. Hruschka<sup>504</sup> podnosi, że wskazane ograniczenie w efekcie przyczynić się może do eskalacji zjawiska „krążących uchodźców” (ang. refugees in orbit). Z kolei S. Peers<sup>505</sup> wskazuje, że zaproponowane ograniczenie doprowadzi do wyeliminowania prowadzenia tzw. „polityki otwartych drzwi”, jak to miało miejsce w przypadku Niemiec w roku 2015, kiedy zawieszono stosowanie systemu dublińskiego.

W zmienianym rozporządzeniu zaproponowano też zmiany w zakresie terminów. Komisja wskazała, że skrócenie terminów i usunięcie trybu pilnego istotnie przyspieszy procedurę dublińską. Upływ terminów nie będzie powodował wygaśnięcia odpowiedzialności, bowiem w ocenie Komisji

---

<sup>502</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150.

<sup>503</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150.

<sup>504</sup> C. Hruschka, Dublin is Dead! Long Live Dublin! (EU Migration Law, 17 maja 2016) <https://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>, dostęp: 24.06.2020.

<sup>505</sup> Steve Peers, 'The Orbanisation of EU Asylum Law: The Latest EU Asylum Proposals' (EU Law Analysis, 6 maja 2016), <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>, dostęp: 24.06.2020.



takie przepisy zachęcały do nadużyć ze strony wnioskodawców. Jednocześnie Komisja zaproponowała rezygnację z przepisów dotyczących postępowania pojednawczego, które nie zostało wykorzystane nigdy w historii stosowania systemu dublińskiego.

Komisja wysłała również z propozycją zmiany charakteru prawnego dokumentu inicjującego wtórne przejście. Komisja zauważyła bowiem, że nie ma uzasadnienia składanie wniosku o wtórne przejście, albowiem państwo, do którego wniosek taki jest kierowany nie jest decyzyjne w jego zakresie, w sytuacji gdy państwo to zostało już wcześniej uznane za państwo odpowiedzialne. Wnioski o przejście miały być zatem zastąpione powiadomieniami o wtórnym przejściu. Takie rozwiązanie hołdować miało przyjętej w projekcie zasadzie jednorazowego ustalania państwa odpowiedzialnego. Zaproponowano również wdrożenie mechanizmów pozwalających na egzekucję wtórnego przekazania.

W odniesieniu do osób małoletnich zaproponowano, by podstawową zasadą była odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku azylowego przez państwo, w którym wniosek ten został złożony, chyba, że inne rozwiązanie lepiej zabezpieczy interes małoletniego. Zamierzano również wprowadzić bardziej funkcjonalną ocenę nadrzędnego interesu dziecka.

Część zadań systemu dublińskiego, związanych z mechanizmem wczesnego ostrzegania, monitorowania i oceny systemu, pomocy operacyjnej i technicznej Komisja proponowała przekazać pod pieczę Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, która obowiązki w tym zakresie realizować ma za pośrednictwem zespołów ds. postępowań dublińskich (zob. szerz. Rozdział 5.4)

Swoistym *novum* w projekcie Komisji było ustanowienie korekcyjnego mechanizmu przydziału, który miał zapewnić sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi i ograniczyć nieproporcjonalności między państwami w okresach nadmiernego obciążenia obowiązkiem rozpatrywania wniosków o azyl w którymś z państw członkowskich.

Komisja proponowała ustanowienie zautomatyzowanego systemu, umożliwiającego rejestrowanie wszystkich wniosków i na tej podstawie szybkie monitorowaniu obciążenia każdego państwa członkowskiego. Po zarejestrowaniu wniosku każdy wnioskodawca otrzymałby unikatowy i niepowtarzalny numer identyfikacyjny. System zawierałby również informacje o uznaniu państwa za odpowiedzialne. Dodatkowo z systemu wynikałyby uzupełniane w czasie rzeczywistym dane na temat łącznej liczby wniosków złożonych w UE i ich liczby przypadającej na poszczególne państwa członkowskie, i dane na temat liczby wniosków, w sprawie których poszczególne państwa uznane zostały za odpowiedzialne. Wreszcie w systemie umieszczane byłyby dane dotyczące liczby osób rzeczywiście przesiedlonych przez każde państwo członkowskie.

Na podstawie danych z systemu obliczane byłyby udziały poszczególnych państw członkowskich w procedurze azylowej, z uwzględnieniem tych wniosków, które państwo złożenia wniosku musi rozpoznać z uwagi na wynik kontroli niedopuszczalności. Obliczenia aktualizowane

byłyby na bieżąco z wykorzystaniem rocznego okresu wstecznego. Wyliczany odsetek udziału zestawiany byłby z udziałem procentowym opartym na kluczu odniesienia. Klucz odniesienia wyliczany byłby na podstawie kryteriów w postaci wielkości populacji i łącznego PKB danego państwa członkowskiego. Każde kryterium posiadałoby równą wagę 50%. W razie wystąpienia sytuacji, w której w danym państwie członkowskim liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przekracza 150% wartości określonej w kluczu odniesienia, automatycznie uruchamiany byłby korekcyjny mechanizm przydziału. Od takiego momentu nowe wnioski złożone w państwie nadmiernie obciążonym, po dokonaniu kontroli dopuszczalności nie byłyby kierowane do procedury dublińskiej, ale przydzielane byłyby proporcjonalnie tym państwom członkowskim, w których liczba wniosków o azyl do rozpoznania jest niższa niż liczba wyliczona w oparciu o klucz odniesienia. Przydział korekcyjny uwzględniałby umieszczanie członków rodziny w tym samym państwie. Mechanizm przydziału korekcyjnego działałby do czasu, aż w państwie, w którym powstał problem nadmiernego obciążenia nie zaczęłyby odnotowywać wpływu wniosków poniżej 150% przewidzianej dla tego państwa liczby odniesienia.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwrócił uwagę, że mechanizm korekcyjny nie obejmuje osób, które ubiegają się o azyl, a wjechały na teren UE przed wdrożeniem reformy, a nadto z przydziału wyłączono osoby, których wniosek o azyl został odrzucony przez zastosowaniem kryteriów dublińskich oraz osoby, które przybyły do danego państwa członkowskiego, nim państwo to przekroczyło poziom 150% zdolności.

Komisja proponowała państwom członkowskim możliwość odstąpienia od udziału w mechanizmie korekcyjnego przydziału na okres 12 miesięcy, po uiszczeniu wkładu solidarnościowego w wysokości 250.000 EURO na rzecz państw uznanych w ramach mechanizmu za odpowiedzialne zamiast tego państwa. Kwota dotyczyłaby oddzielnie każdego wnioskodawcy, który byłby podmiotem procedury azylowej w takim przypadku. Komitet Regionów<sup>506</sup> uznał, że wskazana przez Komisję kwota prowadzić może do zaogniania nastrojów społecznych, a w konsekwencji odrzuceniem zasady solidarności, a zatem Komitet proponował obniżenie wskazywanej przez Komisję kwoty do 60.000 EURO. Taka kwota uwzględnia zdaniem Komitetu sprawiedliwe parametry, jak średni roczny koszt przyjmowania wnioskodawców.

Aby uniknąć zaobserwowanego przy relokacji problemu zakłóceń w dokonywaniu przydziału, Komisja proponowała, by w przypadku uruchomienia korekcyjnego mechanizmu państwo przekazujące przekazywało państwu przydziału osobę ubiegającą się o azyl, a także jej odciski palców w celu weryfikacji bezpieczeństwa w państwie przydziału. Państwo przydziału po przeprowadzeniu przekazania dokonywałoby kontroli w ramach systemu dublińskiego, w celu

---

<sup>506</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego Dz.U. C 185 z 9.6.2017, str. 91–104.

sprawdzenia czy mają w odniesieniu do danego wnioskodawcy kryteria podstawowe, jak rodzina w innym państwie członkowskim. Jeśli tak, taki wnioskodawca przekazany zostałby do państwa, które byłoby odpowiedzialne przy normalnym zastosowaniu kryterium rodziny.

Komisja proponowała także wdrożenie środka odwoławczego na wypadek zwłoki organów z podjęciem decyzji o przekazaniu, w sytuacji gdy wnioskodawca uważa, że członek jego rodziny legalnie przebywa w innym państwie członkowskim. Skorzystanie środka odwoławczego oznaczałoby według projektu automatyczne zawieszenie procedury przekazania.

Końcowo Komisja zaproponowała przeprowadzenie przeglądu funkcjonowania korekcyjnego mechanizmu przydziału po 18 miesiącach od wejścia w życie nowego rozporządzenia, a następnie rokrocznie, a to w celu ewentualnego zweryfikowania, czy przyjęte progi liczbowe skutecznie zapewniają sprawiedliwy rozdział odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

W doktrynie zaobserwować można krytyczne oceny projektu Komisji z uwagi na fakt, że projekt sprowadza państwo pierwszego wjazdu jedynie do roli portiera Unii Europejskiej, bowiem do zadań tego państwa należy *de facto* całe spectrum czynności związanych z wnioskiem – od identyfikowania wnioskodawców i rejestrowania wniosków, przez kontrolę niedopuszczalności, wzięcie odpowiedzialności za wnioski niedopuszczalne, oczywiście bezzasadne i pochodzące od osób niebezpiecznych, aż po zajmowanie się sprawami osób, których wnioski zostały odrzucone<sup>507</sup>.

Takie podejście zaprzecza nie tylko solidarności, ale również idei zrównoważonego podziału ciężarów. M. Foresti<sup>508</sup> stwierdza nawet, że cały kryzys, z którym boryka się UE nie jest kryzysem migracyjnym, czy uchodźczym, a kryzysem politycznym i solidarnościowym.

W dniu 6 listopada 2017 roku Parlament Europejski wydał Rezolucję ustawodawczą w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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<sup>509</sup>. W rezolucji dostrzeżono potrzebę gruntownego przemodelowania systemu dublińskiego dla uporządkowanego i godnego przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Europie. Parlament stoi na stanowisku, że Unia Europejska potrzebuje stałego systemu, który zadziała w terenie. Cel w postaci ustanowienia takiego

---

<sup>507</sup> F. Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Brussels 2016, s. 36, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf), dostęp: 23.06.2020.

<sup>508</sup> M. Foresti, Managing Director of Overseas Development Institute, in 'Survival Migration: Addressing the Global Crisis' (ODI and CGD, 11 lipca 2016), <https://www.odi.org/events/4390-survival-migration-addressing-global-crisis>, dostęp: 24.06.2020.

<sup>509</sup> Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona), (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)).

systemu osiągnąć można poprzez wprowadzenie zachęt do przestrzegania postanowień systemu dublińskiego. W wydanej rezolucji Parlament Europejski prowadzi polemikę z Komisją Europejską w odniesieniu do przedstawionego przez nią projektu rozporządzenia Dublin IV.

Parlament zaproponował wprowadzenie stałego automatycznego mechanizmu rozlokowywania wnioskodawców bez ustalania wartości progowych w odniesieniu do poszczególnych państw. Zasugerowano również wprowadzenie zasady relokowania wnioskodawców do tych państw członkowskich, w których osoby te mają członków rodziny lub z którymi mają powiązania, bo kiedyś w nich mieszkały lub studiowały. Brak tego rodzaju powiązań skutkowałaby uruchomieniem korekcyjnego systemu przydziału. W projekcie Parlamentu system relokacji miał zastępować dotychczasowe awaryjne kryterium państwa pierwszego wjazdu. Relokacja odbywać miałaby się w każdym czasie, a nie jedynie w sytuacjach kryzysowych, jak to proponowała Komisja.

Sprawiedliwy podział odpowiedzialności w systemie relokacji opierać się miał na obliczeniach odnoszących się do liczby ludności i PKB każdego państwa. Miało to gwarantować mniejsze obciążenie państw uboższych i większe obciążenie państw zamożniejszych w celu uniknięcia niesprawiedliwego obciążenia.

Parlament naciskała na konieczność szybkiego faktycznego relokowania wnioskodawców, co stanowi klucz do odciążenia państw pierwszego wjazdu. Jednocześnie Parlament dostrzegł szansę na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu dublińskiego we wprowadzaniu profitów dla wnioskodawców płynących z natychmiastowego rejestrowania się po przybyciu do UE, co umożliwiłoby kontrolę w zakresie bezpieczeństwa przez dokonywanie sprawdzeń w krajowych i unijnych bazach danych.

S. Peers<sup>510</sup> podkreśla, że uwzględnianie preferencji wnioskodawców w procesie ich relokowania jest niezwykle istotne w kwestii rozwiązania problemu wtórnych przemieszczeń.

Propozycją Parlamentu było, by wnioskodawcy mieli możliwość wyboru państwa, do którego mają być relokowani. Wybór odbywać miałby się między czterema państwami, które zgodnie z danymi systemu przyjęły najmniejszą liczbę wnioskodawców w stosunku do sprawiedliwie ustalonego udziału. Zdaniem Parlamentu państwa o najniższej liczbie przyjęć miałyby się stale zmieniały, co zagwarantowałoby brak możliwości dowiedzenia się o możliwych do wyboru państwach przez osobę, która nie rozpoczęła jeszcze swej podróży do Europy w celu poszukiwania ochrony. Była to propozycja mająca na celu ograniczenie „turystyki azylowej” i spowodowanie, że decyzje o migracji na teren Europy będą podejmowały tylko osoby, które faktycznie przekonane są

---

<sup>510</sup> S. Peers, *The Refugee Crisis: What Should the EU Do Next?*, (EU Law Analysis, 8 września 2015), <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html>, dostęp: 24.06.2020.

o potrzebie uzyskania ochrony w UE bez względu na to, w jakim państwie członkowskim ochrona ta faktycznie zostanie udzielona.

Parlament proponował dodatkowo wprowadzenie możliwości rejestrowania się grup maksymalnie 30 osobowych. Osoby znajdujące się w takiej grupie byłyby relokowane do tego samego państwa. Takie rozwiązanie stanowiłoby wyjście naprzeciw potrzebom wnioskodawców, którzy zawierają znajomości z niespokrewnionymi osobami w czasie tranzytu i podczas przebywania w ośrodkach. Zdarza się, że osoby takie po przydzieleniu ich do różnych państw rozpoczynają wzajemne poszukiwania, by ostatecznie znaleźć się wspólnie w jednym państwie. Możliwość grupowego wnioskowania o relokację do jednego państwa miała w zamiarze Parlamentu ograniczyć problem wtórnych przemieszczeń. Nie mniej, w ramach zachęty do niezwłocznego rejestrowania się w państwie pierwszego wjazdu, Parlament postulował przyznanie takiej korzyści tylko osobom, które natychmiast po wjeździe na teren UE uczyniły zadość obowiązkowi rejestracji.

Inną zachętą dla wnioskodawców do współpracy z władzami w zakresie postępowania azylowego miało być usprawnienie systemu informowania, pomocy prawnej i wsparcia dla wnioskodawców. Porponowano również wzmocnienie gwarancji dla małoletnich i nieprzekazywanie ich w ramach procedury dublińskiej, o ile zespół interdyscyplinarny nie uzna, że jest to najlepsze rozwiązanie z uwagi na interes małoletniego, zaś w państwie przekazania nie przebywa opiekun małoletniego.

Parlament przewidywał także możliwość sponsorowania wnioskodawcy przez organizacje pozarządowe w zakresie pokrywania kosztów pobytu i podróży do momentu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wniosku azylowego.

Proponowane przez Parlament zmiany opierały się na założeniu poszanowania demokratycznego trybu podejmowania decyzji przez wszystkie państwa członkowskie. Nie mniej, parlament zauważał potrzebę wprowadzenia sankcji za nieprzestrzeganie ustalonych zasad związanych z określaniem państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Dlatego też proponowano, by w razie odmowy rejestracji wnioskodawcy przez państwo pierwszego wjazdu, państwo to nie mogło relokować wnioskodawcy do innego państwa. W razie braku zgody na relokację po stronie państwa ustalonego jako odpowiedzialne zgodnie z systemem przydziału, państwo to pozbawione zostanie dostępu do funduszy UE.

Końcowo Parlament dostrzegł konieczność rozłożenia proponowanych zmian w czasie z uwagi na ich złożoność i zawilóść niezbędnych do wdrożenia systemów. Stąd też Parlament proponował prowadzenie trzyletniego okresu przejściowego, w którym te państwa członkowskie, które dotychczas charakteryzowały się najwyższym obciążeniem, nadal ponosiłyby odpowiedzialność w najwyższym wymiarze. W ciągu trzech przejściowych lat udział tych państw w sposób automatyczny miałby przerodzić się w udział sprawiedliwy.

B. Mikołajczyk<sup>511</sup> ocenia, że oba projekty stanowią wyraz odmiennych podejść do kwestii reformy systemu dublińskiego. Projekt Komisji Autorka ocenia jako podejście restrykcyjne. Projekt zawiera szereg kontrowersyjnych zmian, jak choćby możliwość „wykupienia się” od solidarnego ponoszenia odpowiedzialności. Zdaniem Autorki taki zabieg jest zaprzeczeniem zasady solidarności. Dodatkowo, zdaniem Autorki Komisja proponując skracanie terminów na wniesienie środka zaskarżenia, w sposób wybiórczy traktuje orzecznictwo TSUE. Projekt Komisji jest resytykcyjny nie tylko wobec wnioskodawców, ale także wobec państw członkowskich i może być oceniony jako podejście kryzysowe.

Projekt Parlamentu B. Mikołajczyk<sup>512</sup> nazywa podejściem zachęcającym. Zaproponowane poprawki w znacznie wyższym stopniu uwzględnia orzecznictwo TSUE. Zmiany zostaną zdaniem Autorki pozytywnie przyjęte przez państwa pierwszej linii, nie mniej pozostałe państwa, do których następować ma stała relokacja, mogą wykazywać mniejsze zadowolenie. Niechętnie, w ocenie Autorki, państwa członkowskie odniosą się do propozycji relokowania 30-osobowych grup i przepisów o wjazdach sponsorowanych, a to z uwagi na obawy przed zagrożeniem bezpieczeństwa. Nie mniej, poprawki Parlamentu Autorka ocenia jako rewolucjonizujące dotychczasowy system dubliński, uwzględniając przy tym prawa migrantów i stanowiąc lepsze niż w przypadku projektu komisji nawiązanie do zasady solidarności.

Zdaniem G. S. Goodwin-Gill<sup>513</sup> jedynie prawdziwie europejska odpowiedź na kryzys migracyjny doprowadzi do rozwiązania problemu. Autor opowiada się za scenariuszem, w którym osoby poszukujące ochrony międzynarodowej w Unii Europejskiej będą korzystały z europejskiego systemu azylowego działającego w oparciu jedynie o akty prawne wydawane na poziomie prawa unijnego. S. Peers<sup>514</sup> zauważa jednak, że radykalna reforma systemu dublińskiego z pewnością spotka się ze sprzeciwem ze strony państw członkowskich, które z niechęcią odnoszą się do przyjmowania dużej liczby uchodźców.

Jak wskazuje B. Mikołajczyk<sup>515</sup> ostateczne stanowisko w sprawie systemu dublińskiego będzie rzutowało na przyszłość całego wspólnego europejskiego systemu azylowego, a również i na kształt samej Unii Europejskiej. Nie mniej, jak wskazuje S. Fratzke<sup>516</sup> istnienie systemu dublińskiego

---

<sup>511</sup> B. Mikołajczyk, Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV, op. cit., s. 8-9.

<sup>512</sup> Ibidem.

<sup>513</sup> G. S. Goodwin-Gill, Refugees and Migrants at Sea: Duties of Care and Protection in the Mediterranean and the Need for International Action, (11 maja 2015), <http://www.jmcemigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/06/GSGG-Naples-Final-May2015.pdf>, s. 3, dostęp: 24.06.2020.

<sup>514</sup> S. Peers, The Refugee Crisis: What Should the EU Do Next?, op. cit.

<sup>515</sup> B. Mikołajczyk, Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV, op. cit., s. 10.

<sup>516</sup> S. Fratzke, Not Adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System, Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2015, s. 2.

samego w sobie jest konieczne tak długo, jak długo systemu azylowe będą regulowane w UE na poziomie prawa krajowego.

Ostatnia debata w Radzie w przedmiocie Rozporządzenia Dublin IV odbyła się w dniu 26 lutego 2019 roku. Zgodnie z treścią noty Prezydencji rumuńskiej Rady<sup>517</sup>, w trakcie debaty ustalono, że konsultacje przeprowadzane jeszcze przez prezydencję austriacką w stolicach poszczególnych państw członkowskich, doprowadziły prezydencję rumuńską do przekonania, że brak jest realnych szans na istotne postępy reformy systemu dublińskiego w najbliższej przyszłości, stąd też na pierwszy plan wysunąć należy prowadzenie prac nad pozostałymi składnikami wspólnego europejskiego systemu azylowego.

#### **5.4. Utworzenie Europejskiej Agencji ds. Azylu działającej dla wsparcia stosowania systemu dublińskiego**

W dobie kryzysu migracyjnego zaobserwowano, że system dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej realizowany w oparciu o prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich wymaga odgórnego wsparcia w postaci jednolitego narzędzia umożliwiającego jednakowe realizowanie postanowień dublińskich.

Słusznie zauważyła bowiem J. Abrisketa Uriarte<sup>518</sup>, że podstawowym problemem w wykonywaniu Rozporządzenia Dublin III są różnice między poszczególnymi ustawodawstwami krajowymi, natomiast utworzenie wspólnej dla wszystkich państw członkowskich Agencji ds. azylu, dysponującej zasobami do koordynowania i gromadzenia informacji wydaje się być podejściem bardziej realistycznym niż to, które zakłada w całym przekroju opieranie się decyzjach państw członkowskich w stosowaniu procedury dublińskiej.

W ramach działań na rzecz usprawnienia wspólnego europejskiego systemu azylowego Komisja Europejska w dniu 4 maja 2016 roku przedstawiła więc wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010<sup>519</sup>. Komisja uznała, że ułatwienie wdrażania i usprawnianie funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego może zostać w istotny sposób wsparte przez działalność istniejącego od 2011 roku Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Wymaga to jednak znacznego wzmocnienia roli EASO i przekształcenia go w samodzielną Agencję.

---

<sup>517</sup> Nota Prezydencji Radu Unii Europejskiej, Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz system przesiedleń, Bruksela, 26.02.2019 r., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_6600\\_2019\\_INIT&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6600_2019_INIT&from=PL), dostęp: 23.06.2020.

<sup>518</sup> J. Abrisketa Uriarte, The Reform of the Dublin III Regulation: How to Build or Not to Build Further Enforcing Mechanism, op. cit., s. 271.

<sup>519</sup> Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52016PC0271>, dostęp: 24.06.2020.

Zatem propozycja Komisji zakłada uchylenie rozporządzenia, na podstawie którego oparta została działalność EASO i zastąpienie tej instytucji Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu. Agencja dysponowałaby pełnym zakresem funkcji, dzięki którym mogłaby zapewnić państwom członkowskim realną pomoc o charakterze operacyjnym i technicznym. Działania skupiałyby się w kręgu zacieśniania praktycznej współpracy, działań na rzecz sprawnej wymiany informacji między państwami, wsparcia na rzecz trwałego i sprawiedliwego przydzielania państwom członkowskim wniosków azylowych do rozpoznania, prowadzenia monitoringu i dokonywania oceny wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz oceny zdolności systemów azylowych w poszczególnych państwach i wreszcie koordynowania procesu ujednoczenia standardów oceniania wniosków azylowych w Unii Europejskiej.

Prace Agencji w zamyśle komisji mają wzmocnić praktyczną współpracę państw oraz skuteczność przekazywania informacji w zakresie azylu w UE oraz w państwach trzecich. Są to działania, które już dotychczas wykonywał EASO, jednak działo się to w oparciu o dane dobrowolnie przekazywane przez państwa członkowskie. Zgodnie z wnioskiem, państwa członkowskie będą miały obowiązek współpracy i stałej wymiany informacji z Agencją. Dodatkowo zakłada się istotny udział Agencji w koordynowaniu systemu dublińskiego w kształcie, jaki nakreślony zostanie po zakończeniu trwających obecnie prac. Nadto Agencja ma kontynuować misję EASO w zakresie prowadzenia szkoleń dotyczących zagadnień azylowych w poszczególnych państwach członkowskich.

Komisja proponuje, by do zadań Agencji należało sprawowanie koordynacji nad procesem ujednoczenia dokonywanych w państwach członkowskich merytorycznych ocen wniosków azylowych. W tym celu Agencja będzie kontynuowała zadania EASO, mające na celu gromadzenie i analizowanie informacji o sytuacji państwach pochodzenia wnioskodawców. Agencja ma do tego celu stworzyć sieć informacji o krajach pochodzenia. Nowym zadaniem Agencji będzie natomiast udzielanie Komisji wsparcia w procesie przeglądu sytuacji w państwach trzecich umieszczonych w unijnym wykazie bezpiecznych krajów pochodzenia.

W zamyśle Komisji Agencja ma przygotowywać kierowane do państw członkowskich normy operacyjne, wytyczne i zbiory najlepszych praktyk w obszarze wdrażania instrumentów prawa azylowego Unii Europejskiej. W zakresie stosowania tych instrumentów, Agencja będzie oferowała państwom członkowskim pomoc techniczną, operacyjną, a także wsparcie w zakresie wiedzy fachowej.

Projekt Komisji zakłada, że Agencja będzie miała możliwość udzielania pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim w szerszym zakresie, niż miało to miejsce w przypadku EASO. Komisja proponuje, by Agencja mogła kierować do wymagających pomocy państw członkowskich zespoły wsparcia ds. azylu. W skład zespołów wejdą eksperci z państw członkowskich lub eksperci



oddelegowani do pracy w Agencji jak również eksperci zatrudniani przez samą Agencję. Dodatkowo na wypadek sytuacji kryzysowych w postaci nieproporcjonalnych obciążeń Agencja dysponowała będzie interwencyjną rezerwą ds. azylu, złożoną z co najmniej 500 ekspertów z państw członkowskich. Pomoc oferowana w tym względzie będzie obejmowała wsparcie zarządzania migracjami w obrębach „hotspotów”, w tym kontrole obywateli państw trzecich, rejestrowanie wniosków o azyl, a nawet rozpatrywanie wniosków, udzielanie informacji i wsparcia wnioskodawcom lub osobom, które mogłyby podlegać relokacji. Skuteczną koordynację działań w terenie zapewnił będzie urzędnik koordynujący Agencji, który zastąpi jednostkę znaną dotychczas jako „unijny punkt kontaktowy”.

Agencja będzie dokonywała monitorowania i oceny wspólnego europejskiego systemu azylowego na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie i następnie samodzielnej analizy tych informacji, ale również na podstawie kontroli prowadzonych w terenie i kontroli wyrywkowych. Do wykonywania tego zadania Agencja utworzyć ma zespół ekspertów, którego zadaniem będzie opracowywanie sprawozdań. Sprawozdania te będą stanowiły podstawę do ewentualnego przedkładania zainteresowanym państwom członkowskim projektów zaleceń, zawierających środki niezbędne do wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć. Obowiązkiem państwa członkowskiego, które otrzyma projekt zaleceń będzie wdrożenie wytyczonych zmian w terminie maksymalnie dziewięciu miesięcy.

Wniosek Komisji został zmieniony<sup>520</sup> w niektórych aspektach w wyniku uwzględnienia w jego treści konkluzji ze spotkania przywódców w Salzburgu w dniach 19-20 września 2018 roku. Zmiany dotyczą zagadnień związanych z udzielaniem pomocy technicznej i operacyjnej oraz związanych z zespołami wspierającymi zarządzanie migracjami. Sprecyzowano obszary, w których udzielana może być pomoc techniczna i operacyjna, w tym uszczegółowiono, że pomoc ta dotyczy również udzielania pomocy w szybkim wdrożeniu procedur dublińskich lub nawet przeprowadzenie tych procedur (art. 16a). Chodzi tu o rejestrowanie wniosku o azyl, informowanie wnioskodawców, przeprowadzanie rozmówi indywidualnych, poszukiwania rodziny i kojarzenie wnioskodawcy z państwem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku, pomoc w realizacji transferu, pomoc na etapie powiadamiania o wtórnych przejściach. B. Mikołajczyk stwierdza, że zamiarem prawodawcy unijnego jest, by Agencja była „głównym rozgrywającym” nowego mechanizmu dublińskiego<sup>521</sup>.

Zmiany dotyczące zespołów wsparcia zarządzania migracjami (art. 21) zaproponowane zostały w celu zapewnienia spójności przepisów z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie

---

<sup>520</sup> Zmieniony wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r., COM/2018/633 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52018PC0633>, dostęp: 24.06.2020.

<sup>521</sup> B. Mikołajczyk, Mechanizm dubliński na rozdrużu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV, op. cit., s. 7.

Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Komisja przewidziała w tym zakresie szersze wykorzystanie zespołów, a więc nie tylko w czasie kryzysowo wysokiej presji w zakresie wyzwań migracyjnych w danym państwie członkowskim, ale też z uwagi na inne przyczyny na jakie dane państwo członkowskie powoła się we wniosku o udzielenie pomocy. Stanowi to odzwierciedlenie ustaleń zawartych w porozumieniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 czerwca 2017 roku<sup>522</sup>.

Jak wskazuje S. Katz<sup>523</sup>, utworzenie samodzielnej agencji zajmującej się sprawami azylowymi w sposób kompleksowy w całej UE jest kluczowe dla powodzenia unijnej polityki azylowej również ze względów finansowych. Jako przykład Autorka przedstawia sytuację imigrantów, którym w Grecji nie zapewniono odpowiednich warunków pobytu, narażając tym samym ich zdrowie i życie. Sytuację opisał P. Kingsley na łamach pisma Guardian<sup>524</sup>. Do zdarzenia doszło, ponieważ greckie ministerstwo migracji nie dysponowało odpowiednimi funduszami na pokrycie kosztów utrzymania imigrantów, a dodatkowo brak jest nadrzędnego koordynatora działań w ośrodkach dla uchodźców. Zdaniem Autorki, gdyby wówczas już istniała niezależna agencja zajmująca się azylem w wymiarze ogólnoeuropejskim, byłyby możliwe zarządzanie i dystrybucja środków finansowych ze szczebla centralnego.

Projekt rozporządzenia dotyczącego Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu jest na etapie prac w Radzie. Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku Rozporządzenia Dublin IV, projekt ten ostatni raz był przedmiotem debaty w Radzie w dniu 26 lutego 2019 roku. W konkluzjach z debaty znajduje się informacja, że zmieniony wniosek w sprawie rozporządzenia został przedstawiony Komitetowi Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (Coreper) w dniu 23 stycznia 2019 roku, jednak dyskusja na forum Coreperu nie doprowadziła do uzyskania wystarczającego poparcia dla zmienionego wniosku zarówno z uwagi na względy merytoryczne jak i z uwagi na kompleksowe podejście do całości pakietu zmian wspólnego europejskiego systemu azylowego. Kompromisu nie udało się osiągnąć również w wyniku zorganizowanego na 4 lutego 2019 roku posiedzenia radców ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Wobec tego Prezydencja rumuńska stwierdziła wyczerpanie wszystkich możliwości na szczeblu technicznym<sup>525</sup>.

Należy zaznaczyć, że funkcjonowanie Europejskiej Agencji ds. Azylu jako organu wspierającego stosowanie systemu dublińskiego jest aktualne także na gruncie najnowszej propozycji Komicji Europejskiej – nowego Paktu na rzecz migracji i azylu.

---

<sup>522</sup> Unijna agencja azylowa: porozumienie prezydencji z Parlamentem, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/>, dostęp: 24.06.2020.

<sup>523</sup> S. Katz, A More Acceptable Solution: The Proposed European Union Agency of Asylum and Refugees, *Case Western Reserve Journal of International Law* 49 (2017), s. 324.

<sup>524</sup> P. Kingsley, Thousands of refugees left in cold, as UN and EU accused of mismanagement, *GUARDIAN* (Dec. 22, 2016, 6:30 AM), <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/22/thousands-of-refugees-left-in-cold-as-un-and-eu-accused-of-mismanagement>, [https://perma.cc/S49R-CNG4], cyt. za: S. Katz, A More Acceptable Solution: The Proposed European Union Agency of Asylum and Refugees, op. cit., s. 324.

<sup>525</sup> Nota Prezydencji Radu Unii Europejskiej, Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz system przesiedleń, Bruksela, 26.02.2019 r., op. cit.

## **5.5. Nowy kształt systemu dublińskiego jako element zmian proponowanych w Pakcie w sprawie azylu i migracji**

W dniu 23 września 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła Pakt w sprawie azylu i migracji<sup>526</sup> który obejmować ma kompleksowe podejście do sprawy granic zewnętrznych, systemu azylowego i systemu powrotów, obszaru Schengen.

Dla przełamania powstałego impasu i zapewnienia szerszych i solidnych ram polityki migracyjnej i azylowej, Komisja zaproponowała wycofanie się ze zmian forsowanych we wniosku Rozporządzenie Dublin IV. W efekcie elementem zmian zakładanych w Pakcie w sprawie azylu i migracji jest wniosek zakładający ustanowienie rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i ustanowienie rozporządzenia dotyczącego utworzenia Funduszu Azylu i Migracji<sup>527</sup>. Przyjęcie takiego aktu oznaczałoby utratę mocy obecnie obowiązującego Rozporządzenia Dublin III i zastąpienia go nowymi rozwiązaniami.

Wśród celów nowego wniosku Komisja wymienia:

- wypracowanie wspólnych ram, które ułatwią kompleksowe podejście do zarządzania azylem i migracją, opartych na zasadzie zintegrowanego kształtowania polityki oraz solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności;
- zapewnienie podziału odpowiedzialności za pomocą nowego mechanizmu solidarności
- zwiększenie zdolności systemu w zakresie ustalania – w sposób wydajny i skuteczny – jednego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej poprzez usunięcie klauzul dotyczących wygaśnięcia odpowiedzialności, wyeliminowanie możliwości przenoszenia odpowiedzialności między państwami członkowskimi w wyniku działań wnioskodawcy, znaczne skrócenie terminów nadsyłania wniosków i otrzymywania odpowiedzi

---

<sup>526</sup> KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609&qid=1607428374739>, dostęp: 08.12.2020.

<sup>527</sup> Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], COM/2020/610 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN>, dostęp: 03.12.2020 r.

- zniechęcanie do nadużyć i zapobieganie niedozwolonemu przemieszczaniu się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium UE,

Komisja zwróciła uwagę, że systemy azylowe i systemy powrotów państw członkowskich w dużym stopniu pozostają niespójne, co prowadzi do różnic w standardach ochrony, nieskuteczności procedur oraz zachęca do niedozwolonego przemieszczania się po całej Europie migrantów, którzy poszukują lepszych warunków przyjmowania i perspektyw swojego pobytu, powodując w ten sposób niepożądane skutki dla strefy Schengen. Brak zharmonizowanego i prawidłowego wdrażania w państwach członkowskich był też najbardziej istotnym problemem w stosowaniu procedury dublińskiej. Stwierdzono jednocześnie, że koncepcja rozporządzenia Dublin III miała wiele niedociągnięć. Za jeden z nich uznać trzeba zdaniem Komisji fakt, że hierarchia kryteriów określonych w rozporządzeniu Dublin III nie uwzględniała realiów, w jakich funkcjonują systemy migracyjne państw członkowskich, ani nie miała na celu równoważenia ich wysiłków, zaś metoda podziału odpowiedzialności opóźniała dostęp do procedury azylowej. Skomplikowane i rozciągnięte w czasie postępowanie prowadzone w ramach procedury wstępnej utrudniało osiągnięcie celu realizowanego w ramach systemu, jakim jest zapewnienie wnioskodawcom szybkiego dostępu do procedury azylowej.

Komisja zauważyła również, że powszechnym problemem w Unii Europejskiej w dalszym ciągu jest składanie kilku wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z badań Komisji, w 2019 r. 32 % wnioskodawców złożyło już wcześniej wnioski w innych państwach członkowskich. To oznacza, że rozporządzenie Dublin III miało niewielki wpływ bądź w ogóle nie miało żadnego wpływu na uniemożliwienie składania kilku wniosków i w przełożeniu na ograniczenie niedozwolonego przemieszczania się.

Komisja podkreśliła, że rozporządzenie Dublin III nie zostało opracowane w celu rozwiązania sytuacji presji migracyjnej ani dokonywania sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Nie uwzględniono w nim także kwestii zarządzania migracją w przypadku mieszanych przepływów migracyjnych ani też presji, jaką przepływy te wywierają na systemy migracyjne państw członkowskich.

W motywie 75 Komisja wskazała że z uwagi na istotność i zakres proponowanych zmian Rozporządzenia Dublin III powinno ono zostać uchylone.

Nowa procedura dublińska opiera się o mechanizm solidarności, który w założeniu zapewnić ma solidarność, która umożliwi sprostanie wyzwaniom związanym z presją migracyjną. Mechanizm projektowany jest tak, by mógł być elastycznie stosowany w sytuacjach różnych przepływów migracyjnych i w różnych warunkach. Zakłada on wniesienie przez poszczególne państwa członkowskie wkładów solidarnościowych, z których sponsorowana będzie relokacja lub powroty. Wniesienie wkładu będzie miało charakter obligatoryjny w odniesieniu do

poszczególnych państw członkowskich w ramach swego udziału obliczanego na podstawie klucza – 50 % PKB oraz 50 % populacji. Taki system zagwarantuje w ocenie Komisji realizowanie zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności.

Nowy system zakłada przy tym, że każde państwo będzie miało prawo wyboru – czy chce uczestniczyć w procedurze relokacji uchodźców, czy też wniesie swój wkład solidarnościowy w formie sponsorowania powrotów osób zidentyfikowanych jako przebywające na terenie UE nielegalnie w państwach członkowskich dotkniętych nadmierną presją migracyjną.

Oceny wystąpienia presji migracyjnej dokonuje Komisja po otrzymaniu w tym zakresie informacji od zainteresowanego państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie wskazują rodzaj wkładów, jakie wniosą, w planach reagowania solidarnościowego, które przesyła się Komisji.

Jako przykłady realizowania wkładu solidarnościowego przez państwo sponsorujące Komisja wskazuje udzielanie porad nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich w zakresie powrotu i reintegracji, pomaganie w dobrowolnym powrocie i reintegracji migrantów o nieuregulowanym statusie, przy wykorzystaniu własnego programu i własnych zasobów, prowadzenie lub wspieranie dialogu merytorycznego z państwami trzecimi, dla ułatwienia readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających w państwie członkowskim będącym beneficjentem, zapewnienie dostarczenia ważnego dokumentu podróży.

Oprócz szczegółowych wytycznych dotyczących procedury relokacji i sponsorowania powrotów wniosek zakłada udzielanie dodatkowego wsparcia finansowego w zakresie relokacji, chcąc tym zabiegiem zachęcić państwa członkowskie do wyboru opcji relokacji uchodźców.

W zakresie procedury dublińskiej *sensu stricto* wniosek proponuje zmiany będące wynikiem modyfikacji rozwiązań dotychczas obowiązujących oraz tych, które znaleźć można było we wniosku z 2016 roku (rozporządzenie Dublin IV).

Jak wskazuje S. Peers<sup>528</sup>, próba rozwiązania podstawowej kwestii nieproporcjonalnego przydziału osób ubiegających się o azyl będzie prawdopodobnie najbardziej istotną cechą nowego wniosku.

Projekt zakłada obowiązek złożenia wniosku w państwie członkowskim pierwszego wjazdu, albo w państwie legalnego pobytu, i przebywania wnioskodawcy tylko i wyłącznie początkowo w państwie złożenia wniosku a następnie w państwie ustalonym jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku. Podobnie z wniosku rozporządzenia Dublin IV przejęte zostało rozwiązanie w postaci zapewnienia, że osoba przekazywana nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego państwa członkowskiego, a także

---

<sup>528</sup> S. Peers, First analysis of the EU's new asylum proposals, w: EU Law Analysis Expert insight into EU law developments, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>, dostęp: 8.12.2020.

rozszerzone definicje członka rodziny - co zdaniem S. Peersa<sup>529</sup> może prowadzić do bardziej sprawiedliwych wyników w systemie dublińskim - oraz uznanie, że wtórne przejęcie nie jest poprzedzane wnioskiem a zwykłym powiadomieniem.

Zaostrzeniu ulega natomiast wymóg współpracy wnioskodawców w zakresie przekazywania informacji niezbędnych dla prawidłowego ustalenia państwa odpowiedzialnego. Terminowe dostarczanie wszystkich mających w tym zakresie znaczenie informacji i danych obarczone jest rygiorem w postaci konsekwencji proceduralnych, jak brak możliwości dostarczenia informacji po upływie terminu, niezależnie od ich istotności dla rozstrzygnięcia.

Przepisy dotyczące postępowania dowodowego ulegają natomiast zgodnie z projektem swoistemu uelastycznieniu. Nie będzie wymagane dostarczenie dowodu formalnego w przypadkach, w których organy dysponowały będą spójnymi weryfikowalnymi i wystarczającymi poszlakami.

Stosowanie kryterium dotyczącego ustalania odpowiedzialności na podstawie wiz i dokumentów pobytu zostanie wydłużone do lat 3. Podobnie do lat 3 wydłużone zostaje stosowanie klauzuli nielegalnego wjazdu – odpowiedzialność nie ustanie więc po upływie 12 miesięcy od daty nielegalnego wjazdu, a dopiero po 3 latach.

Z kolei stopień skomplikowania stosowania powyższej klauzuli w odniesieniu do nielegalnego pobytu ze względu na trudności w dostarczeniu niezbędnego dowodu doprowadził do wykreślenia tego przepisu z nowo proponowanej regulacji. W odniesieniu do kryterium wjazdu bezwizowego skreślono również wyjątek dotyczący kolejnych wjazdów do państw członkowskich, w których zniesiono obowiązek posiadania wizy wjazdowej.

Dodatkowym, dotychczas niestosowanym kryterium będzie posiadanie dyplomu lub dokumentu poświadczającego kwalifikacje wydanego przez instytucję edukacyjną utworzoną przez państwo członkowskie.

Wniosek proponuje również skrócenie terminów stosowanych w poszczególnych etapach procedury, natomiast do minimum ograniczono sytuacje, w których uchybienie terminowi będzie powodowało przeniesienie odpowiedzialności. Uznano bowiem, że poprzednie rozwiązanie zachęcało do obchodzenia przepisów i utrudniało wykonywanie procedury.

Wniosek zakłada także harmonizację procesu odwoławczego i jego przyspieszenie poprzez ustanowienie krótkiego terminu na rozpoznanie wniosku o zastosowanie skutku zawieszającego i sprecyzowanie przepisów w tym zakresie.

Odstępuje się natomiast względem wniosku z roku 2016 od rezygnacji z postępowania pojednawczego, natomiast wprowadza się w tym zakresie modyfikacje prowadzące do zwiększenia funkcjonalności tego postępowania.

---

<sup>529</sup> Ibidem.

S. Peers<sup>530</sup> ocenia, że żadne z przedstawionych przez Komisję propozycji nie są w stanie rozwiązać podstawowego problemu politycznego, za jaki Autor uznaje wrogie nastawienie części opinii publicznej do większej migracji we wszystkich państwach członkowskich, bez znaczenia czy są to państwa pierwszej linii czy też pozostałe państwa członkowskie. Nawet gdyby więc ostatecznie udało się ustalić pełen pakiet zmian systemu azylowego, Autor prognozuje, że w dalszym ciągu będą występowały problemy z jego wdrażaniem, w szczególności w zakresie odmowy zgody na relokację.

Procedowany wniosek znajduje się obecnie na etapie pierwszego czytania w Radzie. W dniu 3 listopada 2020 roku odbyła się ostatnia debata nad wnioskiem.

## 5.6. Wnioski

W roku 2015 Unia Europejska zmagala się z największym w swojej historii kryzysem migracyjnym. Doprowadził to do ujawnienia istotnych mankamentów nie tylko systemu dublińskiego, ale całego europejskiego systemu azylowego.

Działania podejmowane w Unii dla zażegnania kryzysu i zapobieżenia powstaniu podobnego kryzysu w przyszłości dzieli się na krótko-, średnio-, i długoterminowe. Za konieczne uznano pojęcie działań natychmiastowych w obrębie basenu Morza Śródziemnego, następnie utworzenie systemu lepszego zarządzania migracją, a końcowo doprowadzenie do wdrożenia spójnych przepisów, które ostatecznie zamkną w klamrę dotychczasowe rozwiązania azylowe, tworząc wspólny europejski system azylowy w jego finalnym kształcie.

Za jeden ze środków do osiągnięcia powyższego celu uznano zacieśnianie współpracy z krajami trzecimi i w tym zakresie podjęto skonkretyzowane działania.

Podjęcie przez Radę we wrześniu 2015 roku dwóch decyzji dotyczących relokacji wnioskodawców przybyłych do Włoch i Grecji miały posłużyć za doraźny środek prowadzący do zażegnania kryzysu migracyjnego. Jednak przyjęte w decyzjach rozwiązania spotkały się z wyraźnym sprzeciwem ze strony niektórych państw członkowskich, co znajduje odzwierciedlenie w treści orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W efekcie zaobserwować można było niską efektywność decyzji relokacyjnych, na co zwraca się również uwagę w literaturze przedmiotu. Nadto niewielka skuteczność przyjętego rozwiązania wynika ze sprawozdań Komicji Europejskiej.

Kryzys migracyjny ujawnił pilną potrzebę przemodelowania systemu dublińskiego jako ważnego elementu polityki azylowej Unii Europejskiej. We wniosku Rozporządzenie Dublin IV z roku 2016 roku Komisja przyznała, że dotychczas obowiązujący kształt systemu dublińskiego w ogóle nie uwzględniał sytuacji kryzysu migracyjnego i wynikającego z niego przeciążenia

---

<sup>530</sup> Ibidem.

poszczególnych państw członkowskich z uwagi na ich położenie geograficzne. Wydarzenia z roku 2015 pokazały natomiast jednoznacznie, że system zarządzania kryzysowego powinien stanowić nie marginalny, a kluczowy element systemu ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Komisja doszła do przekonania, że dla osiągnięcia ciągle na tym etapie aktualnego celu systemu w postaci szybkiej procedury wstępnej konieczne jest uproszczenie przepisów, skrócenie terminów proceduralnych, wprowadzenie rygorów proceduralnych dla wnioskodawców i maksymalnie ukierunkowanie procedury na zapobieganie wtórnym przepływowi.

Wniosek w sprawie rozporządzenia Dublin IV spotkał się ze znaczną krytyką ze strony Parlamentu Europejskiego, który przedstawił własną propozycję zmian, zorientowaną nie tyle na restrykcje ile zachęcanie wnioskodawców do przestrzegania przepisów i w efekcie usprawnienie procedury. Sprzeczne miejscami stanowiska Komisji i Parlamentu doprowadziły do swoistego impasu na omawianym gruncie. W lutym 2019 roku zatrzymane zostały prace nad wnioskiem.

Równolegle do prac nad nowym systemem dublińskim Unia Europejska poszukuje rozwiązań, które wspomogłyby realizowanie założeń tego systemu. Dlatego w kontekście uczynionych obserwacji Komisja Europejska postuluje przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w samodzielną Europejską Agencję ds. Azylu. Agencja ma dostarczać praktycznych rozwiązań, które usprawnią procedurę poprzez ułatwienie i ujednoczenie procesu współpracy państw członkowskich w procesie ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego.

Dopiero wrzesień 2020 roku przyniósł zapowiedź nowych rozwiązań, a to za sprawą ogłoszonego w dniu 23 września 2020 roku Paktu w sprawie azylu i migracji wraz z pakietem zmian prawa azylowego Unii Europejskiej. Zakłada się przy tym uchylenie obecnie obowiązującego Rozporządzenia Dublin III i zastąpienie go rozwiązaniami, które mają stanowić kompilację przepisów obowiązujących oraz tych, które miały zostać wdrożone na podstawie wniosku z 2016 roku. Nowy system dubliński ma opierać się na systemie solidarności i możliwości wybrania sposobu współpracy spośród uczestnictwa w relokacji oraz sponsorowania powrotów.

Już na tak wczesnym etapie prac nad nowo zaproponowanymi regulacjami w doktrynie spotkać się można z krytyczną ich oceną. Uważa się bowiem, że wobec odmiennych nastawień poszczególnych państw członkowskich do kwestii większych migracji, nowe przepisy nie doprowadzą do wyeliminowania problemów z wdrażaniem systemu azylowego i samego systemu dublińskiego.



## Zakończenie

Celem badawczym pracy było ukazanie procesu kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej i prezentacja mechanizmów określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego jako istotnego elementu tej polityki.

Za punkt wyjścia do rozważań przyjęto przedstawienie statusu uchodźcy i innych form ochrony w prawie międzynarodowym, europejskim i krajowym. Skupiono się w tym zakresie na ukazaniu różnic poszczególnych form ochrony z uwzględnieniem powodów jej udzielania. Następnie, dla pełnego zarysowania tła właściwych rozważań, skupiono się na genezie idei udzielania ochrony międzynarodowej, począwszy od działań Ligi Narodów, a następnie przechodząc do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie ochrony cudzoziemców. Dodatkowo dokonany przegląd działań podejmowanych na gruncie polityki azylowej przez organizacje regionalne pozwolił na uzyskanie szerszego kontekstu omawianej problematyki.

Z uwagi na przedmiot rozprawy i realizowany w niej cel badawczy istotne znaczenie miało prowadzenie dalszych badań nad kształtem międzynarodowej ochrony cudzoziemców przy jednoczesnym zawężeniu rozważań do działań podejmowanych w tym zakresie przez Unię Europejską. Ukazanie koncepcji prowadzonej w Unii Europejskiej polityki azylowej w ramach tworzenia strefy Schengen, a także w kontekście wniosków z posiedzenia w Tampere, Programu haskiego i Programu sztokholmskiego oraz następnie rozporządzeń dublińskich pozwoliło na ukazanie ewolucyjnego charakteru prowadzonych prac. Wyraża się to najpełniej w zmianie charakteru prawnego podejmowanych aktów. Przedstawienie etapów kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej pozwoliło wobec powyższego na pozytywną weryfikację pierwszej z postawionych na wstępie tez. Jednocześnie umożliwiło to lepsze zrozumienie potrzeby prowadzenia prac nad systemem, który dostarczałaby instrumentów prawnych pozwalających na szybkie ustalanie państwa odpowiedzialnego za rozpoznawanie wniosków o udzielenie azylu. Analiza tychże działań stała się więc podstawą, a jednocześnie wprowadzeniem do rozważań na temat budowy systemu dublińskiego w Unii Europejskiej.

Nie dziwi w świetle zreferowanych prac w obszarze unijnej polityki azylowej, że system dubliński określany jest jako kamień węgielny wspólnego europejskiego systemu azylowego. Celem systemu było ustanowienie sprawnie działającego we wszystkich państwach członkowskich mechanizmu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, złożonego przez cudzoziemca. Procedura dublińska każdorazowo rozpoczyna bowiem procedurę azylową i w tym kontekście stwierdzić trzeba, że od jej funkcjonalności zależy w dużej mierze dalsze postępowanie azylowe. Szczegółowa analiza prawodawstwa unijnego dotyczącego tego mechanizmu, począwszy od postanowień Konwencji dublińskiej i Rozporządzenia Dublin II

ujawniła istotne niedoskonałości procedury dublińskiej zarówno w materialnym jak i proceduralnym wymiarze. Próby korygowania systemu doprowadziły do wprowadzenia Rozporządzenia Dublin III, które obecnie stanowi podstawę systemu dublińskiego.

Przyjęte w systemie dublińskim kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl uwzględniają wiele możliwych wariantów, w jakich znajdować może się wnioskodawca, który jest podmiotem procedury dublińskiej. Ewidentnie dąży się na gruncie obecnie obowiązującego rozporządzenia do rozlokowania jak najbardziej komfortowego dla wnioskodawców z poszanowaniem ich względów rodzinnych czy innej natury powiązań z danym państwem. Przeprowadzone badania statystyczne ujawniły jednak, że w związku ze stosowaniem poszczególnych kryteriów państwa członkowskie doznają nierównego obciążenia obowiązkiem rozpoznania wniosków azylowych. Nierówności te mają ściśle powiązanie z położeniem geograficznym czy sytuacją gospodarczą, a także kształtem krajowej polityki migracyjnej w poszczególnych państwach.

Wymaga bowiem podkreślenia, że wykonywanie procedury dublińskiej opiera się na stosowaniu przepisów krajowych w poszczególnych państwach. Dla ukazania przykładowych rozwiązań krajowych w tym zakresie w niniejszej dysertacji posłużono się przykładem Polski. Przeprowadzone badania ujawniły, że różnice w zakresie praktyki, jakie mogą wiązać się ze stosowaniem przepisów krajowych negatywnie wpływają na przebieg procedury dublińskiej. Znajduje to odzwierciedlenie w ilości zapytań prejudycjalnych kierowanych przez poszczególne państwa członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stwierdzić należy w tym kontekście, że teza, zgodnie z którą pozostawienie państwom członkowskim przeprowadzania procedury dublińskiej zgodnie z procedurami krajowymi negatywnie wpływa na prawidłowość procesu wstępnej kontroli wniosków azylowych, została potwierdzona.

Zagadnienia proceduralne są w systemie dublińskim bardzo rozbudowane. Zbadano, że rozporządzenie Dublin III przewiduje odrębny tok postępowania dla wnioskodawców będących w różnych etapach procedury azylowej. Każdy z etapów procedury przewiduje odpowiednie terminy na dokonanie konkretnych czynności. Stopień skomplikowania procedur przedkłada się na długość postępowań prowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich, natomiast analiza kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych związanych z systemem dublińskim ukazuje skalę wątpliwości, z jakimi borykają się organy krajowe w procedurze wstępnej. W tym kontekście uznać należy, że prawidłowa jest teza zgodnie z którą znaczny stopień rozbudowania przepisów proceduralnych systemu dublińskiego negatywnie wpływa na szybkość postępowania i tym samym nie koresponduje z podstawową cechą tej procedury, jaką jest jej wstępny charakter

Stworzono również skomplikowane procedury dotyczące kwestii wtórnych przejęć wnioskodawców, którzy z różnych powodów nie pozostają w państwie ustalonym jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego, a zamiast tego przemieszczają się do innych państw. Analizy dotyczące danych statystycznych na temat liczby wniosków o wtórne przejęcie ukazały, że migracje wnioskodawców będących w procedurze dublińskiej prowadzą do nierównego obciążenia poszczególnych państw członkowskich. W najgorszej sytuacji znajdują się pod tym względem państwa atrakcyjne dla wnioskodawców z uwagi na swoje położenie geograficzne czy też sytuację gospodarczą. Z tego z kolei wywnioskować można, że wśród osób, które poszukują ochrony międzynarodowej są i tacy, którzy w rzeczywistości poszukują w Europie lepszego, bardziej dostatniego, łatwiejszego życia. Ma to bezpośrednie przełożenie na nieuzasadnione sytuacją wnioskodawcy obciążenie systemu dublińskiego. Potwierdza to tezę, że system dubliński w obecnym kształcie skutkuje nierównym obciążeniem państw członkowskich.

Rozporządzenie Dublin III przewiduje wprowadzić odpowiednie procedury na wypadek sytuacji kryzysowych bądź spornych, jednak badania wykazały, że instrumenty te nie były nigdy w historii wykorzystywane. Oznacza to słuszność tezy, zgodnie z którą rozwiązania przyjęte w systemie dublińskim dotyczące zarządzania kryzysowego nie zapewniają skutecznego rozwiązania problemu zwiększonego napływu uchodźców.

W kolejnym etapie procedury dublińskiej dochodzi do transferu wnioskodawcy do państwa ustalonego jako odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku azylowego. Rozporządzenie Dublin III przewiduje, że transfer ten odbywa się w okresie 6 miesięcy od wydania decyzji ustalającej państwo odpowiedzialne (decyzja o przejęciu). Okresy te wydłużane są w przypadku wnioskodawców, którzy zostali zatrzymani lub dopuścili się ucieczki. Poddane analizie dane statystyczne wykazały, że państwa członkowskie w większości bardzo dobrze radzą sobie z wykonywaniem transferu w podstawowym terminie. Co do zasady więc system wykonywania transferów uznać należy za prawidłowo działający. Badania danych statystycznych doprowadziły jednak do ujawnienia nierównego zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w procedurę transferów, a występujące przypadki dłuższego niż 6 miesięcy wykonywania transferów, pojawiające się w znakomitej większości państw ocenić należy negatywnie w kontekście wpływu na szybkość ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o azyl.

Wspomożeniem i nieodłącznym elementem stosowania procedury dublińskiej jest korzystanie z systemu Eurodac. Jest to instrument prawny, który ma za zadanie szybkie i jednoznaczne ustalenie tożsamości osób ubiegających się o azyl oraz osób nielegalnie przybyłych na terytorium Unii Europejskiej i zatrzymanych z tego powodu. Badania wykazały, że system nie jest jednolicie wykorzystywany w poszczególnych państwach członkowskich. Łatwo dostrzegalny jest jednak jego

potencjał co motywuje do ulepszania systemu, ułatwiania dostępu do niego, a w dalszej perspektywie wykorzystywania w szerszym zakresie niż tylko na potrzeby procedury dublińskiej.

Gwarancje i zabezpieczenia proceduralne przewidziane w Rozporządzeniu Dublin III mają za zadanie poszanowanie praw wnioskodawców. W toku badań udało się jednak wskazać istotne problemy z ich realizowaniem. Podstawowym problemem w wielu przypadkach jest bariera językowa i wynikająca z niej konieczność zapewnienia wnioskodawcy pomocy tłumacza. Odnotowywane były przypadki, w których wnioskodawcy byli informowani o swoich prawach i sytuacji jedynie na piśmie, bez udziału tłumacza, a zatem bez możliwości zadania dodatkowych pytań, doprecyzowania wiedzy zdobytej po przeczytaniu ulotki informacyjnej.

Inną stroną problemu stanowią podejmowane próby nadużyć ze strony wnioskodawców. Za przykład niech posłuży tu ujawniony w toku badań proceder podawania się osób pełnoletnich za osoby małoletnie bez opieki, a to dla uzyskania lepszych świadczeń w procesie azylowym. Również takie zachowanie przekładają się na stopień skuteczności systemu dublińskiego, znacznie ten stopień obniżając.

Rozporządzenie Dublin III przewiduje również specjalne gwarancje dla osób zatrzymanych oraz prawo do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej i prawo do skutecznego środka zaskarżenia.

Mankamenty systemu dublińskiego ujawnione w badaniach prowadzonych w ramach opracowywania rozdziałów trzeciego i czwartego dysertacji stały się najdotkliwiej odczuwalne 2015 roku, który uznaje się za początek kryzysu migracyjnego w Europie. Kryzys brutalnie pokazał, że system dubliński nie sprawdza się w sytuacji nadmiernego napływu uchodźców, albowiem jego stosowanie prowadzi wówczas do krytycznie nieproporcjonalnego obciążenia niektórych państw członkowskich. W rozdziale piątym w kontekście właśnie kryzysu migracyjnego ukazano próby działań, jakie w obszarze prawodawczym podejmowała i nadal podejmuje Unia Europejska dla zażegnania problemu. Decyzje relokacyjne nie spotkały się z aprobatą niektórych państw członkowskich, co ostatecznie doprowadziło do niskiej skuteczności przyjętych w nich rozwiązań. Poza poszukiwaniem rozwiązań doraźnych Komisja Europejska od 2016 roku prowadzi prace nad przyjęciem nowej wersji systemu dublińskiego.

Dostrzegając wynikającą z przeprowadzonych analiz konieczność wspomżenia ustawodawstw krajowych w wykonywaniu procedury dublińskiej, dąży się w prawie unijnym do opracowania narzędzi, które doprowadziłyby do ujednoczenia praktyki poszczególnych państw członkowskich. Z tego powodu Komisja Europejska postuluje przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w samodzielną Europejską Agencję ds. Azylu. Agencja ma dostarczać praktycznych rozwiązań, które w założeniu doprowadzą do usprawnienia procedury poprzez ułatwienie i ujednoczenie procesu współpracy państw członkowskich w ustalaniu państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego.

We wrześniu 2020 roku Komisja wycofała się z prac nad Rozporządzeniem Dublin IV. Wniosek ten przewidywał uproszczenie przepisów, skrócenie terminów proceduralnych, wprowadzenie rygorów proceduralnych dla wnioskodawców i maksymalnie ukierunkowanie procedury na zapobieganie wtórnym przepływom. Wobec odmiennego co do kształtu nowego rozporządzenia stanowiska Parlamentu Europejskiego, wniosek zatrzymał się w procedurze legislacyjnej na etapie pierwszego czytania, stając się w lutym 2019 roku źródłem impasu pracach nad reorganizacją systemu dublińskiego i całej polityki azylowej Unii Europejskiej.

W kontekście zbadanej problematyki słuszne jest stanowisko wypracowane na gruncie doktryny i orzecznictwa, że stworzenie sprawnie działającego systemu dublińskiego bazować musi na znalezieniu złotego środka pomiędzy traktowaniem tego systemu jako technicznego narzędzia służącego jedynie państwu członkowskiemu, a szanowaniem w procesie jego realizowania interesu prawnego osoby składającej wniosek o azyl.

Wyraźniej mówi się też obecnie o potrzebie zacieśniania współpracy z państwami trzecimi, w celu przeprowadzania procedury powrotów.

Obecnie (stan na styczeń 2021 roku) Komisja zapowiedziała przedstawienie nowych rozwiązań w roku 2021. Zarys nowych rozwiązań znajduje się w przedstawionym w dniu 23 września 2020 roku Pakcie w sprawie azylu i migracji wraz z pakietem zmian prawa azylowego Unii Europejskiej. Zakłada się przy tym uchylenie obecnie obowiązującego Rozporządzenia Dublin III i zastąpienie go rozwiązaniami, które mają stanowić kompilację przepisów obowiązujących oraz tych, które miały zostać wdrożone na podstawie wniosku z 2016 roku. Nowy system dubliński ma opierać się na systemie solidarności i możliwości wybrania sposobu współpracy spośród uczestnictwa w relokacji oraz sponsorowania powrotów.

Jednoznacznie stwierdzić trzeba, że na przestrzeni wszystkich lat stosowania systemu dublińskiego nie został osiągnięty cel, dla którego system ten został stworzony. Takie jest stanowisko samej Komisji Europejskiej. Wynika to ze skomplikowania procedur, trudności w jednolitym ich stosowaniu w poszczególnych państwach członkowskich, a także z problemu przemieszczania się wnioskodawców między krajami europejskimi w toku procedury dublińskiej oraz braku dobrze działających mechanizmów na wypadek kryzysu. Problem zapewnienia sprawnie działającego mechanizmu dublińskiego, który prowadziłby do szybkiego i solidarnie sprawiedliwego ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego pozostaje więc obecnie otwarty.

Obecnie planowane przekształcenia systemu dublińskiego mogą przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji w obciążeniu poszczególnych państw przeprowadzaniem procedury wstępnej. Rozwiązania mają charakter innowacyjny względem obecnych procedur i teoretyczny wymiar tychże rozwiązań ocenić należy pozytywnie. Wydaje się jednak, że istotne znaczenie dla powodzenia planowanych do wdrożenia zmian będą miały: sprawne działanie krajowych organów

prowadzących procedurę wstępną, a także dobrze działająca, solidarna współpraca państw członkowskich.

Niniejsza dysertacja miała na celu ukazanie systemu dublińskiego jako elementu polityki azylowej Unii Europejskiej. Udało się tak podjęte zamierzenie zrealizować w oparciu o prezentację i szczegółową analizę uregulowań prawnych dotyczących tej instytucji na poziomie europejskim i z wykorzystaniem przykładów jej stosowania na szczeblu krajowym. Istotnym uzupełnieniem rozważań teoretycznych były analizy statystyczne ukazujące praktyczną stronę funkcjonowania systemu dublińskiego. Wszechstronne ukazanie procedury dublińskiej pozwoliło na pełniejsze zrozumienie znaczenia tej instytucji dla kształtu polityki azylowej Unii Europejskiej w ogólnym wymiarze. Z kolei przedstawienie propozycji modyfikacji systemu obrazuje skalę i pilność problemu. Wszystko do w sumie pozwoliło na zrealizowanie celu badawczego.

W ramach podsumowania wskazać należy, że podjęte w pracy rozważania umożliwiły wykazanie prawdziwości postawionych tez badawczych, co możliwe było w drodze realizacji celu badawczego.



## Bibliografia

### Literatura

Abrisketa Uriarte J., The Reform of the Dublin III Regulation: How to Build or Not to Build Further Enforcing Mechanisms. *Spanish Yearbook of International Law*, nr 23/2019.

Anagnostaras G., The common european asylum system: Balancing mutual trust against fundamental rights protection. *German Law Journal*, nr 21(6), 2020.

Badalič V., Tunisia's Role in the EU External Migration Policy: Crimmigration Law, Illegal Practices, and Their Impact on Human Rights, w: *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 20, Issue 1/2019.

Battjes H., Brouwer E., The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law, w: *Review of European Administrative Law*, vol. 8, nr 2, grudzień 2015.

Bednaruk W., Geneza układu z Schengen, w: *Polska w strefie Schengen*, pod red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Besters M., Brom F. W. A., 'Greedy' Information Technology The Digitalization of the European Migration Policy, w: *European Journal of Migration and Law* 12/2010.

Bhabha J., *Child Migration and Human Right in a Global Age*, Princeton 2014.

Bijleveld A. W., 50. rocznica Konwencji Genewskiej, w: *Z Obcej Ziemi*, nr 13/2001.

Billings P., The Influence of Human Rights on the Procedural Formalities of the Asylum Determination Process, w: *International Journal of Human Rights*, 1998, vol. 2, nr 1.

Bis K., Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych, w: *Bezpieczeństwo narodowe*, nr 22, II – 2012.

Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, t. XI, cz. 2, Warszawa 2009.

Brouwer R. R., Eurodac: Its Limitations and Temptations, w: *European Journal of Migration and Law* 4, 2002.



- Brzozowski J., Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy, w: *Studia Europejskie*, 3/2011.
- Cała-Wacinkiewicz E., Menkes J., Nowakowska-Małusecka J., Staszewski W. Sz. (red.), *W jakiej Unii Europejskiej Polska - jaka Polska w Unii Europejskiej : instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, Warszawa, 2019.
- Carrera S., Wiesbrock A., Whose european citizenship in the Stockholm programme the enactment of citizenship by third country nationals in the EU, w: *European Journal of Migration and Law*, 12(3), 2010.
- Cherubini F., *Asylum Law in the European Union*, Nowy Jork 2015.
- Chlebny J., art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, w: J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Chlebny J., *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011.
- Chlebny J., Zakres sądowej kontroli decyzji dublińskiej, w: D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Warszawa, 2016.
- Collinson S., *Europe and International Migrations*, London 1993, s. 36; *Kronika XX wieku*, red. M.B. Michalik, Warszawa 1992.
- Cretu B., How Syria's Neighbors and The European Union are Handling the Refugee Crisis, *Romanian Journal of History and International Studies*, 2(2), 2015.
- Cuadrat – Grzybowska K., Nowe prawo o cudzoziemcach, w: *Monitor Prawniczy*, nr 21/2003.
- Dańczak P., art. 69c ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, w: J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- den Heijer M., Remedies in the Dublin Regulation: Ghezelbash and Karim, w: *Common Market Law Review*, Volume 54, Issue , 2017.

- Dobrowolska-Polak J., Pomoc humanitarna, w: Organizacje międzynarodowe w działaniu, pod red. A. Florczak, A. Lisowskiej, Wrocław 2014.
- Doliwa – Klepacka A., Zdanowicz M., Zmiany zasad w ruchu osobowym, w: M. Zdanowicz (red.) Polska w Schengen, Białystok 2009.
- Dynia E., Europejski system ochrony praw człowieka a Polska, w: E. Dynia, Cz. P. Kłak (red.), Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie, Rzeszów 2005.
- Dynia E., Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda, w: A. M. Kosińska (red.), W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej, Lublin 2017.
- Dynia E., Integracja Europejska, Warszawa, 2004.
- Dynia E., Polska wobec procesów migracyjnych powstałych po 1989 roku – cudzoziemcy w Polsce, w: J. Kitowski (red.), Społeczne koszty migracji transgranicznych, Rzeszów 1997.
- Fermus-Bobowiec A., Lis E., Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w: Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXV, 4, 2016.
- Florczak A., Uchodźstwo, w: Organizacje międzynarodowe w działaniu, pod red. A. Florczak, A. Lisowskiej, Wrocław 2014.
- Foresti M., Managing Director of Overseas Development Institute, in Survival Migration: Addressing the Global Crisis. ODI and CGD, 11 lipca 2016.
- Fratzke S., Not Adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System, Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2015.
- Fullerton M., Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides with European Human Rights Law, w: Harvard Human Rights Journal, 29, 2016.
- Gelberg L., Zarys prawa międzynarodowego, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- Gil-Bazo M., The safe third country concept in international agreements on refugee protection. Netherlands Quarterly of Human Rights, nr 33(1), 2015.

- Goodwin-Gill G. S., *Refugees and Migrants at Sea: Duties of Care and Protection in the Mediterranean and the Need for International Action*, 11 maja 2015.
- Graś A., *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny*, w: *Polska droga do Schengen, Opinie ekspertów*, red. P. Jaworski, Warszawa 2001.
- Gruszczak A., *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, w: *Studia Europejskie / Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*, nr 3/2000.
- Grzelak A., *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, PiP, nr 10/2018.
- Grzymała – Kozłowska A., Stefańska R., *Cudzoziemcy korzystający z ochrony w Polsce*, w: *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 4(40), 2014.
- Guild E., *Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin*, Brussels 2015.
- Hathaway J. C., *Evolution of refugee status in international law: 1920-1950*, w: *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 33, no.2, 1984.
- Hathaway J. C., *The Law of Refugee Status*, Butterworths 1991.
- Heeren G., "Distancing Refugees," *Denver Law Review* 97, no. 4 (2020).
- Heinrich-Hamera D., *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Warszawa 2005.
- Hobolth M., *Border control cooperation in the European Union: The Schengen visa in practice*, The London School of Economics and Political Science, London, 2012.
- Hruschka C., *Dublin is Dead! Long Live Dublin!*, *EU Migration Law*, 17 maja 2016.
- Hurwitz A., *The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*, w: *International Journal of Refugee Law*, 11, 1999.
- Ineli-Ciger M., *Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe*, *European Journal of Migration and Law*, 18/2016.

Jagielski J., Status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 1997.

Jagielski J., Zdanowicz M., Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców, w: Państwo i Prawo, nr 10/2007.

Jankowska P., Wybrane aspekty procedur prawnych, których podmiotem może być małoletni cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski bez opieki, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego, nr 9, Olsztyn 2018.

Jaroszevska E., Niemcy jako kraj docelowy. Polityka imigracyjna RFN oraz skala i struktura napływu cudzoziemców, w: Szwedzka polityka imigracyjna, w: Firlit-Fesnak G. (red), Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania, Warszawa 2016.

Kaczmarek J., Rada Europy, Wrocław 2002.

Kapelańska-Pręgowska J., Czynniki ryzyka a ochrona uchodźców przed wydaleniem w świetle art. 3 EKPC, Państwo i Prawo, nr 5/2014.

Kaprielian-Churchill I., Rejecting Misfits: Canada and the Nansen Passport, w: International Migration Review, vol. 28, no. 2, 1994.

Karpowicz E., Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce, w: Dzieci z grup ryzyka, J. Szymańczak (red.), Studia BAS, nr 1(17), 2009.

Katz S., A More Acceptable Solution: The Proposed European Union Agency of Asylum and Refugees, Case Western Reserve Journal of International Law, 49/2017.

Kaukko M., The CRC of Unaccompanied Asylum Seekers in Finland, International Journal of Children's Rights, 25, 2017.

Kingsley P., Thousands of refugees left in cold, as UN and EU accused of mismanagement, GUARDIAN, 22 grudnia 2016.

Kosman M. M., Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne, w: Rocznik Integracji Europejskiej, nr 11/2017.

Kowalczyk B., Kompetencje dyskrecyjne państw w podstawach systemu dublińskiego, w: Acta Universitatis Wratislaviensis No 3614, Prawo 317, Wrocław 2015.

- Krisper S., *The European Union's Safe Country Concepts versus the principle of non-refoulement*, Wiedeń 2012.
- Kuczma P., *Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014.
- Liszewska A., art. 87 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, w: J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Liżewski B., *Europejski regionalny system ochrony praw człowieka a systemy interamerykański i afrykański – realizacja idei uniwersalizmu czy autonomia rozwiązań systemowych*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 3, 2016.
- Loescher G., *The European Community and Refugees*, „*International Affairs*”, nr. 4, vol. 65, 1989.
- Lutz F., Mananashvili S., *Return Directive 2008/115/EC*, w: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, red. K. Heilbronner, D. Thym, München, 2016.
- Maiani F., *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?*, w: *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, red. V. Chetail, Ph. De Bruycker, F. Maiani, Brill 2016.
- Maiani F., *The Reform of the Dublin III Regulation*, Brussels 2016.
- Malmström C., *Europa potrzebuje wspólnego systemu azylowego*, *Gazeta Wyborcza* z 18 lipca 2011 r.
- Marx R., *Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member State Responsibility for Asylum Applications*, w: *European Journal of Migration and Law*, 3/1, 2001.
- Mejsak R. J., *Implikacje wstąpienia Polski do strefy Schengen w obszarze wtórnych przemieszczeń uchodźców*, w: Zdanowicz M. (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009.
- Mejsak R. J., *System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalno-prawna*, w: *Studia Podlaskie*, tom XX, 2012.

- Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Mik C., *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawie problemy teoretyczne*, w: *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 2009.
- Mikołajczyk B., *Legal Aid for Applicants for International Protection*, w: V. Chetail, P. de Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, Boston, 2016.
- Mikołajczyk B., *Mechanizm dubliński na rozdrożu - uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV*, *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 3/2018.
- Mikołajczyk B., *Zasada niewydalania uchodźców a pojęcie „bezpiecznego kraju”*, w: *Państwo i Prawo*, nr 3, 1997.
- Mitchell J., *The Dublin Regulation and Systemic Flaws*, w: *San Diego International Law Journal*, vol. 18, nr 2, 2017.
- Modrzejewski A., *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, w: Zdanowicz M. (red.), *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, Białystok 2007.
- Modrzejewski A., *Political participation of foreigners as an instrument of integration in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom*, Białystok, 2012.
- Morano-Foadi S., *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, *European Journal of Migration and Law* 19/2017.
- Mossakowski W., *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Toruń, 2000.
- Noll G., *Formalism v. Empiricism: Some Reflections on the Dublin Convention on the Occasion of Recent European Case Law*, w: *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, no. Issues 1-2, 2001
- O’Nions H., Reneman M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, *International Journal of Refugee Law* 27, nr 4/2015.

Odello M., Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts, w: International Journal of Refugee Law, 27, no. 3/2015.

Paprocka A., Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich, t. II, Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka, Warszawa, 2008.

Peers S., First analysis of the EU's new asylum proposals, w: EU Law Analysis, 25 września 2020.

Peers S., Reconciling the Dublin System with European Fundamental Rights and the Charter, w: Journal of the Academy of European Law, nr 15/2014.

Peers S., The Final EU/Turkey Refugee Deal: A Legal Assessment, w: EU Law Analysis, 18 marca 2016.

Peers S., The Organisation of EU Asylum Law: The Latest EU Asylum Proposals, w: EU Law Analysis, 6 maja 2016.

Peers S., The Refugee Crisis: What Should the EU Do Next?, w: EU Law Analysis, 8 września 2015.

Piasecki K., Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej, Warszawa 2009.

Potyrała A., Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii Europejskiej – od Traktatu z Maastricht do Traktatu Lizbońskiego, w: Rocznik integracji europejskiej, nr 1/2007.

Przybyszewski K., Prawa człowieka w kontekstach kulturowych, Poznań 2010.

Pudzianowska D. (red.), Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych, Warszawa, 2016.

Pyszycka A. (tłum.), Amnesty International Blog, Europejski Trybunał Praw Człowieka broni praw osób ubiegających się o azyl na terenie UE, 24.01.2011.

Rokicka K., Włączenie *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej, w: Studia Europejskie, 2/2000.

Rusiłowicz K., Dostęp do procedury uchodźczej, w: W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i

- objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, HFPC, Warszawa 2014.
- Rybicki R., Schengen w krajach skandynawskich, w: *Prawo i życie*, 5/2001.
- Sadowski P., A safe harbour or a sinking ship? On the protection of fundamental rights of asylum seekers in recent CJEU judgements, *European journal of legal studies*, 2019, Vol. 11, No. 2.
- Sadowski P., *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019.
- Sierpowski S., *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Historyczna, nr 115, Poznań, 1984.
- Sierpowski S., *Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów*, w: *Wizje i rzeczywistość. Studia o społeczeństwie, gospodarce i polityce: poświęcone profesorowi doktorowi Czesławowi Łuczakowi w 80. rocznicę urodzin*, Instytut Historii UAM, Poznań 2002.
- Sinnott C., The Development of Refugee and Asylum Law in the European Union, *Hibernian Law Journal*, 6/2006.
- Skibińska E., *Obowiązki państw członkowskich w zakresie dokonania relokacji*, n.ius, C. H. Beck, 12 maja 2020.
- Sokołowski T., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Zarys*, Warszawa 2004.
- Staszewski W. Sz., *Wolność przemieszczania się osób w świetle międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka ONZ*, w: K. Maćkowska (red.), *Prawne aspekty migracji na przykładzie uregulowań wybranych uczestników systemu międzynarodowego*, Lublin 2010.
- Staszewski W. Sz., *Zagadnienia migracji ludności w konwencjach Rady Europy*, w: *Studia Prawnicze KUL*, 2009, nr 1.
- Stępkowski Ł., National identity of a member state in European Union law in the context of relocation of migrants, *Rev.C* nr 2/2016.
- Strąk K., *Pojęcie ryzyka ucieczki w prawie azylowym i imigracyjnym Unii Europejskiej*, w: *Europejski Przegląd Sądowy*, marzec 2018.



Strąk K., Reforma Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego – System Dubliński, w: G. Baranowska (red.), A. Gliszczyńska-Grabias (red.), A. Hernandez-Pończyńska (red.), K. Sękowska-Kozłowska (red.), O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego,

Sullo P., Common European Asylum System, w: Max Planck Encyclopedias of International Law, Oxford Public International Law, 34.

Tettinger P. J., The Charter of Fundamental Rights of the European Union, w: Persona y Derecho, nr 45/2001.

Tomaszycki K., System zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancja wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji, w: International Journal of Legal Studies, nr 2/2017.

Van Den Sanden T., Joined Cases C-411/10 & C-493/10, N.S v. Sec'y of State for the Home Dep't, w: Columbia Journal of European Law, Winter 2012/2013, Vol. 19.

Vermeulen G., Presidency Conclusions, Tampere European Council of 15-16 October 1999, w: Essential texts on International and European Criminal Law, Antwerpia 2005.

Vieriu E., The Migration of Labor Force within the EU, w: Journal of Law and Administrative Sciences, 9, 2018.

von Braun V., Europe's Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System, w: SOAS Law Journal, nr. 2, 2017.

Wierzbicki B., Uchodźcy w prawie międzynarodowym, Warszawa 1993.

Wiśniewski P., Dorobek (acquis) Schengen, w: Polska w strefie Schengen, pod red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Wróbel I., Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej, Warszawa 2007.

Wróbel I., Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju, Warszawa 2012.

Zawadzki P. W., Szwedzka polityka imigracyjna, w: Firlit-Fesnak G. (red), Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania, Warszawa 2016.

Zdanowicz M., Formy ochrony cudzoziemców w Polsce, w: M. Zdanowicz (red.), Status prawny cudzoziemca w Polsce, Białystok 2007.

Zdanowicz M., Rozporządzenia Dublin II i Dublin III z polskiej perspektywy, w: Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni, Brodowski L., Kuźniar-Kwiatek D. (red.), Rzeszów 2015.

Zdanowicz M., Wysoki Komisarz ONZ do spraw uchodźców, Białystok 1994.

### **Wykaz umów międzynarodowych**

Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 19 - 22 November 1984, [https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf).

Charter of the Organization of American States, April 30, 1948, <http://hrlibrary.umn.edu/iachr/oascharter.html>.

Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad053.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad053.asp).

Constitutive Act of the African Union, July 11, 2000, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202158/Part/volume-2158-I-37733.pdf>.

Deklaracja Praw Dziecka z dnia 20.11.1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>.

Deklaracja Wiedeńska z dnia 9 października 1993 r., [https://www.coe.int/t/dcr/summit/decl\\_vienne\\_pl.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp).

Europejska Konwencja Osiedleńcza z dnia 13.12.1955 r., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006457f>.

Europejskie Porozumienie w sprawie zniesienia wiz dla uchodźców, sporządzone w Strasburgu dnia 20 kwietnia 1959 r., Dz. U. 2005 nr 225 poz. 1929.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515 i 517.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.

Protokół między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską, Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu w sprawie przystąpienia Księstwa Liechtensteinu do Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz.U. L 160 z 18.6.2011, str. 1—18.

Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz.U. L 239 z 22.9.2000, str. 13—18.

Umowa w sprawie stowarzyszenia Islandii i Norwegii z dnia 18 maja 1999 r., Dz.U. L 176 z 10.7.1999, str. 36—62.

Umowa w sprawie stowarzyszenia Szwajcarii z dnia 28 lutego 2008 r., Dz.U. L 53 z 27.2.2008, str. 52—79.

### **Wykaz aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej**

Jednolity Akt Europejski, Dz.U. L 169 z 29.6.1987, str. 1—28.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, str. 389—405.

Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (1997), Dz.U. C 321E z 29.12.2006, str. 191—195.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, str. 47—390.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, str. 13—390.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 203 z 7.6.2016, str. 1—112.

Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, Dz.U. C 340 z 10.11.1997, str. 1—144.

### **Wykaz aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej**

Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 239, 15.9.2015, s. 146—156.

Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. L 248, 24.9.2015, s. 80—94.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, str. 77—123.

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. L 348 z 24.12.2008, str. 98—107.

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. L 180 z 29.6.2013, str. 60—95.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, str. 96—116.

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. L 337 z 20.12.2011, str. 9—26.

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz.U. L 239 z 22.9.2000, str. 19—62.

Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r., Dz.U. 2005 nr 24 poz. 194.

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. L 105 z 13.4.2006, str. 1—32.

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 odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskie przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. L 222 z 5.9.2003, str. 3—23.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, str. 168—194.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.3.2016, str. 1—52.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. L 132 z 29.5.2010, str. 11—28.

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. L 180 z 29.6.2013, str. 31—59.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego

stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, str. 1—30.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz.U. L 243 z 15.9.2009, str. 1—58.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej, Dz.U. L 316 z 15.12.2000, str. 1—10.

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. L 50 z 25.2.2003, str. 1—10.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 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, Dz.U. L 39 z 8.2.2014, str. 1—43.

Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005,

Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, str. 1—38.

Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (COM/2007/0301 wersja końcowa).

Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, COM (2007) 301 wersja ostateczna.

## **Wykaz wniosków prawodawczych w prawie Unii Europejskiej**

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM/2008/0820 wersja końcowa).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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, COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona), COM/2016/0272 final - 2016/0132 (COD).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], COM/2020/610.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona), COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD).

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, COM/2016/0271 final - 2016/0131 (COD).

Zmieniony wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r., COM/2018/633 final.

### **Akty prawa krajowego**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483.

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1607.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2020 r. poz. 35.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1666.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. z 2020 r. poz. 2084.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

### **Orzecznictwo**

Decyzja ETPCz, 13.01.2015, A.M.E. v. Holandia, (Skarga Nr 51428/10).

Wyrok ETPCz z dnia 21 października 2013 r. w sprawie Del Río Prada przeciwko Hiszpanii, (Skarga nr 42750/09).

Wyrok ETPCz, 04.11.2014, Tarakhel v. Szwajcaria, (Skarga Nr 29217/12).

Wyrok ETPCz, 17.11.2014, Mohammadi v. Austria, (Skarga Nr 71932/12).

Wyrok ETPCz, 21.01.2011, M. S.S. v. Belgia i Grecja, (Skarga Nr 30696/09).

Wyrok ETPCz, 21.01.2015, Sharifi i in. v. Włochy i Grecja, (Skarga Nr 16643/09).

Wyrok TSUE (czwarta izba) z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-648/11, The Queen, na wniosek: MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:367.



Wyrok TSUE (trzecia izba) z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-60/16, Mohammad Khir Amayry vs. Migrationsverket, ECLI:EU:C:2017:675.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) w sprawach połączonych C-582/17 i C-583/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przeciwko H. (C-582/17) R. (C-583/17) ECLI:EU:C:2019:280.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 25 października 2017 r, w sprawie C-201/16, Majid Shiri, znany również jako Madzhdi Shiri przy udziale Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, ECLI:EU:C:2017:805.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 25 stycznia 2018 r, w sprawie C-360/16, Bundesrepublik Deutschland przeciwko Azizowi Hasanowi, ECLI:EU:C:2018:35.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 9 marca 2019 r, w sprawie C-163/17, Abubacarr Jawo przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2019:218.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 marca 2019 r, w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim, Fadwa Ibrahim, Bushra Ibrahim, Mohammad Ibrahim, Ahmad Ibrahim (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) przeciwko Bundesrepublik Deutschland, oraz Bundesrepublik Deutschland przeciwko Tausowi Magamadovowi (C-438/17), ECLI:EU:C:2019:219.

Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie C-163/17 Abubacarr Jawo vs. Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2019:218.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawach połączonych C-582/17 i C-583/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przeciwko H. (C-582/17) R. (C-583/17), ECLI:EU:C:2019:280.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Republikę Czeską i Węgry (sprawa C-715/17), Komisja Europejska, przeciwko Węgrom, popieranym przez Republikę Czeską i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-718/17) i Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, popieranej przez Węgry i Rzeczpospolitą Polską (sprawa C-719/17), ECLI:EU:C:2020:257.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-670/16 (Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2017:587.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-490/16, A.S. przeciwko Republika Slovenija, ECLI:EU:C:2017:585.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie C-670/16, Tsegezab Mengesteab przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2017:587.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, Republika Słowacka (C-643/15) oraz Węgry (C-647/15) popierane przez Rzeczpospolitą Polską przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:631.

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 7 czerwca 2016r. w sprawie C-155/15, George Karim przeciwko Migrationsverket, ECLI:EU:C:2016:410

Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 7 czerwca 2016r. w sprawie C-63/15, Mehrdad Ghezelbash przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2016:409.

Wyrok TSUE z 16.02.2017 r. w sprawie C-578/16, C.K., H.F. i ich dziecko, A.S. vs. Republika Słowenii, ECLI:EU:C:2017:127.

Wyrok TSUE z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawach połączonych C-47/17 i C-48/17, X i X przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2018:900.

Wyrok TSUE z dnia 13 września 2017 r. w sprawie C-60/16, Mohammad Khir Amayry przeciwko Migrationsverket, ECLI:EU:C:2017:675.

Wyrok TSUE z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie C-528/15, Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie przeciwko Al Chodor, ECLI:EU:C:2017:213.

Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie C-578/16 PP, C.K., H.F., A.S. vs. Republika Słowenii, poz. 86 – 87, ECLI:EU:C:2017:127.

Wyrok TSUE z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza przeciwko Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ECLI:EU:C:2016:188.

Wyrok TSUE z dnia 2 kwietnia 2019 r., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie przeciwko H., C-582/17, ECLI:EU:C:2019:280.

Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865.

## **Komunikaty, opinie, raporty, rezolucje, sprawozdania**

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego - Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, COM 2004 (401),

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, COM(2016) 197 final

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji,

Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE KOM (2008) 360 wersja ostateczna,

Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM/2020/609 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, COM (2010) 171 wersja ostateczna

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015.

Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007, KOM(2008) 373 wersja ostateczna

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 197 final

Nota od Prezydencji do Rady. Europejski pakt o imigracji i azylu, Bruksela, 24.09.2008 r, 13440/08,

Nota Prezydencji Radu Unii Europejskiej, Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz system przesiedleń, Bruksela, 26.02.2019 r.

Wathelet M., Opinia Rzecznika Generalnego do sprawy C-163/17, z dnia 25 lipca 2018 r.

Mengozzi P., Opinia Rzecznika Generalnego do sprawy C-56/17 z dnia 25 lipca 2018 r.

Trstejnak V., Opinia Rzecznika Generalnego do sprawy C-241/11, z dnia 27.06.2012 r.

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (COM(2008) 820 wersja ostateczna), Dz.U. C 229 z 23.9.2009, str. 1—5.

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr (.../...) (ustanawiającego kryteria i mechanizmy 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. C 101 z 1.4.2011, str. 14—19.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego "Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)" [COM(2016) 270 final - 2016/0133(COD)], "Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010" [COM(2016) 271 final - 2016/0131(COD)], "Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)" [COM(2016) 272 final - 2016/0132(COD)] (2017/C 034/24) (Dz.U.UE C z dnia 2 lutego 2017 r.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)], Dz.U. C 34 z 2.2.2017, str. 144—150.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego Dz.U. C 185 z 9.6.2017, str. 91—104.

Opinia Komitetu Regionów, Przyszłość wspólnego europejskiego systemu azylowego II, Dz.U. C 79 z 27.3.2010, str. 58—70.

IOM, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of Available Data and Information. Reporting Period 2015.

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the Italian Government on the Visit to Italy Carried out by the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009.

Flash Eurobarometer N°155, Justice and Home Affairs, (08/12/2003 – 16/12/2003) - Report p. 1.

Evaluation of the Dublin Convention, (SEC (2001) 756 final of 13 June 2001).

Resolution (14) 1967 Asylum to Persons in Danger of Persecution,

Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an asylum application submitted in one of the Member States" (SEC(2000)522 final of 21 March 2000)

European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 września 2008 r. w sprawie oceny systemu dublińskiego, P6\_TA (2008)0385,

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona), (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)). Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania COM (2009) 263 wersja ostateczna,

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 428 (V) z dnia 14 grudnia 1950 roku; Statut Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców,

Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego {SEK(2007) 742} (COM/2007/0299 wersja końcowa),

Sprawozdanie Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego, COM(2007) 299 wersja ostateczna,

Sprawozdanie Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego {SEK(2007) 742} (COM/2007/0299 wersja końcowa)

Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń, Bruksela, 6 września 2017, COM(2017)465.

Sprawozdanie z kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w międzynarodowych systemach informatycznych (SISII, VIS, SIC, Eurodac), Warszawa 2017.

## **Inne dokumenty**

Assistance to Palestine Refugees, w: The United Nations Information System on the Question of Palestine,

Asylum Seekers in Europe make Germany Waive Dublin Regulation "How is the Migrant Crisis Dividing EU Countries", International Law in News, w: Indonesian Journal of International Law, nr 3(12), 2015,

Chrzanowska A., Klaus W., Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i la lotnisku Warszawa Okęcie, w: Analizy, Raporty, Ekspertyzy, Nr 2/2016, Warszawa, 2016  
The State of the World Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action, UNHCR 2000, s. 15

Council of the European Union, Technical Mission to Libya on Illegal Immigration.

Dokument roboczy służb Komisji w sprawie wykonania rozporządzenia Eurodac w odniesieniu do obowiązku pobierania odcisków palców, SWD(2015) 150 final z 27.5.2015.

EASO Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guide Series, Luksemburg, 2020.

EASO Practical guide on the implementation of the Dublin III Regulation: Personal interview and evidence assessment, EASO Practical Guide Series, Luksemburg, October 2019.

Eurodac SCG, Report on the exercise of data subjects' rights in relation to Eurodac, November 2019.

European Commission, Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etatsmembresparticipants, 2014.

European Commission, Police cooperation: Allowing access to fingerprints stored in EURODAC by Member States' law enforcement authorities and by Europol, MEMO/09/382, 2009,

European Community Tampere European Council Presidency Conclusions - 15 and 16 October 1999, International Journal of Refugee Law, 11, 1999.

European Data Protection Supervisor, Law enforcement access to EURODAC: EDPS expresses serious doubts about the legitimacy and necessity of proposed measures, Press Release, 8 October 2009.



Eurostat newsrelease 44/2016, 4.03.2016,

Frontex, Risk Analysis for 2017, Warsaw 2017.

General Secretariat of the Council, Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and Its Member States, Brussels 3.06.2013.

Jesuit Refugee Service Europe, The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations, Policy Discussion Paper.

Łysienia M., Przesłuchanie jako środek dowodowy w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, w: W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, HFPC, Warszawa 2014.

OECD/European Union (2014), Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing.

Rada do Spraw Uchodźców na tle niezależnych instytucji odwoławczych w sprawach uchodźczych w niektórych krajach Unii Europejskiej, Kancelaria Sejmu – Biuro Studiów i Ekspertyz, „Materiały i Dokumenty”, nr 285, lipiec 2000.

Rada Europejska, Oświadczenie UE–Turcja, 18.03.2016.

Schattauer G., Zweifel an Minderjährigkeit: 40 Prozent der überprüften Flüchtlinge gaben Alter falsch an, Focus Online, 17.09.2019.

Wager M., SZWECJA: Każdy kto nie wygląda na 40 lat jest dzieckiem!, 30.08.2017.

UNHCR, Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards

Wager M., Bedrägerierna avslöjas – 83 procent av de åldersbedömda asylsökande “barnen” är äldre än 18 år, 04.09.2017.

## **Strony internetowe**

Amnesty International - <https://amnesty.org.pl>

Baza aktów prawnych Unii Europejskiej - <https://eur-lex.europa.eu>

Biblioteka Sejmowa - <http://libr.sejm.gov.pl>

Centre of Excellence Jean Monnet on Migrants' Rights in the Mediterranean - <http://www.jmcmigrants.eu>

Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego - <https://www.ce.uw.edu.pl>

Encyklopedia Wydawnictwa Naukowego PWN - <https://encyklopedia.pwn.pl>

EU Law Analysis – prof. Steve Peers's blog - <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk>

Europejski Urząd Statystyczny - <https://ec.europa.eu/eurostat>

Immigration and Asylum Law and Policy - Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE – blog - <https://eumigrationlawblog.eu>

International Organization for Migration - <http://iom.int>

Jesuit Refugee Service - <https://jrseurope.org>

Komisja Europejska - <http://ec.europa.eu>

Merit Wager's blog - <https://meritwager.nu>

Organizacja Statewatch - <http://www.statewatch.org>

Organization of American States - <https://www.oas.org>

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - <https://etpcz.ms.gov.pl/>

Portal internetowy Flüchtlingsrats Hamburg - <https://www.fluechtlingsrat-hamburg.de>

Portal internetowy Focus - <https://www.focus.de>

Portal internetowy NewsBook - <https://newsbook.pl>

Portal Internetowy The Guardian - <https://www.theguardian.com>

Rada Europejska Rada Unii Europejskiej - <http://www.consilium.europa.eu>

Rada Europy - <https://www.coe.int>

Refworld (UNHCR) - <https://www.refworld.org>

Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku - <https://repozytorium.uwb.edu.pl>

Repozytorium Uniwersytetu Warszawskiego <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl>

Rzecznik Praw Obywatelskich - <https://www.rpo.gov.pl>

System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck - <http://www.legalis.pl/>

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej - <http://curia.europa.eu>

United Nations Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People - <https://unispal.un.org>

United Nations documents - <http://undocs.org>

United Nations High Commissioner for Refugees - <http://www.unhcr.org>

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees - <https://www.unrwa.org>

United Nations Treaty Collection - <https://treaties.un.org>

University of Minnesota Human Rights Library - <http://hrlibrary.umn.edu>

Urząd do Spraw Cudzoziemców - <https://udsc.gov.pl>

Yale Law School - <http://avalon.law.yale.edu>

## Spis tabel

Tabela 1. Liczba osób, które w 2019 r. złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP

Tabela 2. Liczba osób, które w 2019 r. złożyły wnioski o udzielenie azylu w RP

Tabela 3. Harmonogram realizacji Programu sztokholmskiego w dziedzinie azylu jako wspólne przestrzeni ochrony i solidarności.

Tabela 4. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na względy rodzinne w latach 2014-2019.

Tabela 5. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na osoby zależne w latach 2014-2019.

Tabela 6. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na posiadanie dokumentu pobytu lub wizy w latach 2014-2019.

Tabela 7. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na nielegalny wjazd w latach 2014-2019

Tabela 8. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na nielegalny pobyt w latach 2014-2019

Tabela 9. Wydane jednostronne decyzje w sprawie przejęcia z uwagi na klauzulę suwerenności w latach 2014-2019

Tabela 10. Wysłane i otrzymane wnioski o przejęcie wniosków o azyl w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na klauzulę humanitarną w latach 2014-2019.

Tabela 11. Liczba przypadków wysłania wniosków o przejęcie z uwagi na poszczególne kryteria w latach 2014-2019.

Tabela 12. Wysłane i otrzymane wnioski o wtórne przejęcie w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2014-2019.

Tabela 13. Ogólna liczba odpowiedzi otrzymanych przez poszczególne państwa członkowskie na zapytania o informacje i liczba odpowiedzi udzielonych w okresie powyżej pięciu tygodni w latach 2016-2019.

Tabela 14. Transfery wykonane do poszczególnych państw członkowskich w latach 2014-2019 z podziałem na długość trwania procedury przekazania (do 6, do 12, do 18 miesięcy).

Tabela 15. Liczba wniosków o azyl złożonych przez małoletnich bez opieki na tle wszystkich złożonych wniosków o azyl w UE w latach 2014-2019.

## **Spis schematów**

Schemat 1. Wnioski z posiedzenia w Tampere.

Schemat 2. Ustalanie państwa odpowiedzialnego w razie braku możliwości stosowania kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu lub przekazania wniosku o azyl do rozpoznania na ich podstawie

## **Spis wykresów**

Wykres 1. Sytuacja w poszczególnych obszarach polityki (rok 2007).

# Załączniki

## Załącznik nr 1

### STANDARDOWY FORMULARZ DO USTALANIA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO <sup>(1)</sup> ODPOWIEDZIALNEGO ZA ROZPATRZENIE WNIOSKU O UDZIELENIE OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

Wniosek o przejęcie przedłożony na podstawie następujących przepisów rozporządzenia (UE) nr 604/2013:

- Artykuł 8 (małoletni bez opieki):
- Artykuł 9 (członek rodziny przebywający w państwie członkowskim jako beneficjent ochrony międzynarodowej):
- Artykuł 10 (członkowie rodziny ubiegający się o ochronę międzynarodową w jednym z państw członkowskich):
- Artykuł 11 (łączenie członków rodzin):
- Artykuł 12 ust. 1 lub 3 (ważny dokument pobytu):
- Artykuł 12 ust. 2 lub 3 (ważna wiza):
- Numer VIS (w stosownych przypadkach) .....
- Artykuł 12 ust. 4 (dokument pobytu, który wygasł w ciągu ostatnich dwóch lat, lub wiza, która wygasła w ciągu ostatnich sześciu miesięcy):
- Artykuł 13 ust. 1 (nielegalny wjazd przez granicę zewnętrzną w ciągu ostatnich 12 miesięcy):
- Artykuł 13 ust. 2 (pobyt w państwie członkowskim przez okres co najmniej pięciu miesięcy):
- Artykuł 14 ust. 1 (wjazd bezwizowy):
- Artykuł 16 (wnioskodawca razem z zależnym od niego krewnym):
- Artykuł 17 ust. 2 (klauzula o suwerenności i względy humanitarne):

Dane Eurodac:  Nr ref. Eurodac .....  
Wymagana pilna odpowiedź:  Nie później niż: .....  
Powody, dla których konieczna jest pilna odpowiedź: art. 28 (zatrzymanie)  art. 21 ust. 2 (inne powody)



#### Numer ref. sprawy

#### Dane osobowe wnioskodawcy

1. Nazwisko (\*)  
Nazwisko panieńskie
2. Imię (imiona)
3. Czy wnioskodawca posługuje się/postugiwał się innym nazwiskiem?  Tak  Nie  
Jakim?
4. Data urodzenia
5. Miejsce urodzenia  
Okręg/region  
Państwo
6. Obywatelstwo(-a)  
(proszę podać wszystkie)  
a) obecne  
b) poprzednie  
c) brak/bezpaństwowiec
7. Płeć  Mężczyzna  Kobieta
8. Imię (i nazwisko) ojca
9. Imię (i nazwisko) matki

(\*) Proszę wypełnić drukowanymi literami.

10. Stan cywilny

- Kawaler/panna       Żonaty/zamężna  
 Wdowiec/wdowa       Rozwiedziony(-a)  
 Konkubent/konkubina

11. Język(-i) ojczysty(-e)

*Dane osobowe członków rodziny*

12. *Małżonek/małżonka*: Nazwisko (\*), nazwisko panieńskie, imiona, płeć, data urodzenia, miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania (jeśli małżonek/małżonka ubiega się o ochronę międzynarodową, należy wypełnić osoby formularz; w takim przypadku należy wskazać numer referencyjny partnera na wszystkich formularzach)

.....  
.....  
.....

Numer referencyjny małżonka/małżonki (w stosownych przypadkach): .....

13. *Dzieci*: Nazwisko (\*), imiona, płeć, data urodzenia, miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania (należy wskazać wszystkie dzieci; w przypadku dzieci powyżej 18 roku życia, które również ubiegają się o ochronę międzynarodową, należy wypełnić osobny formularz)

- a) .....  
b) .....  
c) .....  
d) .....  
e) .....

14. Miejsce i data złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w kraju pobytu: .....

*Wcześniejsze procedury azylowe*

15. Czy wnioskodawca kiedykolwiek wcześniej ubiegał się o ochronę międzynarodową, status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w kraju zamieszkania lub innym kraju?

Kiedy i gdzie?

Czy podjęto decyzję w sprawie złożonego wniosku?

Kiedy podjęto odnośną decyzję?

- Tak       Nie  
.....  
 Nie     Nie wiadomo     Tak, wniosek został odrzucony

*Dokumenty tożsamości*

16. Paszport

Numer

Wydany dnia

Wydany przez

Ważny do

- Tak       Nie  
.....  
.....  
.....

17. Dokument zastępujący paszport

Numer

Wydany dnia

Wydany przez

Ważny do

- Tak       Nie  
.....  
.....  
.....

18. Inny dokument

Numer

Wydany dnia

Wydany przez

Ważny do

- Tak       Nie  
.....  
.....  
.....

19. W przypadku braku dokumentów:

(proszę wskazać, czy dokumenty mogły zawierać ważną wizę lub zezwolenie na pobyt; jeśli tak, proszę wskazać organ, który je wydał, jak również datę wydania i okres ważności)

- Wyjechał bez dokumentów     Dokumenty zagubiono     Dokumenty ukradziono  
(Kiedy? Gdzie?)

.....  
..... )

- Inne powody  
(Proszę wskazać .....) )



*Dokumenty pobytu/wizy*

20. Czy wnioskodawca posiada dokument pobytu/wizę wydany(-ą) przez kraj pobytu?  
Rodzaj dokumentu
- Tak  Nie  
 Zezwolenie na pobyt  Wiza wjazdowa  
 Wiza tranzytowa
- .....  
.....  
.....
21. Czy wnioskodawca posiada dokument pobytu/wizę wydany(-ą) przez inne państwo członkowskie UE? <sup>(2)</sup>  
Które państwo?  
Rodzaj dokumentu
- Tak  Nie  
 Zezwolenie na pobyt  Wiza wjazdowa  
 Wiza tranzytowa
- .....  
.....  
.....
22. Kraj, w którym rozpoczęto podróż  
(kraj pochodzenia lub kraj, z którego wnioskodawca przybywa)
- Trasa pokonana od kraju, w którym rozpoczęto podróż, do miejsca wjazdu na terytorium kraju, do którego skierowano wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej
- Daty i czas podróży
- .....  
.....  
.....
- Granicę przekroczone dnia
- Przez wyznaczone przejście graniczne lub
- Uniknięto kontroli granicznej (nielegalny wjazd na teren kraju)
- Wykorzystane środki transportu
- Transport publiczny (jaki? ..... )  
 Własny pojazd  
 Inny środek transportu (jaki? ..... )
- .....  
.....  
.....
23. Czy wnioskodawca wjechał na teren kraju przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej? <sup>(3)</sup>  
— Na terytorium którego państwa członkowskiego UE wjechało w pierwszej kolejności?  
— Granicę przekroczone przez wyznaczone przejście graniczne, lub  
— Uniknięto kontroli granicznej w  
— Kiedy?
- Pobyt w innym państwie członkowskim UE <sup>(4)</sup>*
24. Pobyt w innym państwie członkowskim/innych państwach członkowskich UE po opuszczeniu kraju, w którym rozpoczęto podróż (kraj ojczystego/pochodzenia)
- Tak  Nie
- .....  
.....  
.....
- W którym państwie/których państwach?
- Od – do
- Miejsce/dokładny adres
- Pobyt był
- Na podstawie zezwolenia  Bez zezwolenia
- .....  
.....  
.....
- Okres ważności zezwolenia na pobyt
- Cel pobytu
- .....  
.....

**Dane osobowe członków rodziny mieszkających w państwach członkowskich UE <sup>(5)</sup>**

25. a) Czy którykolwiek z członków rodziny przebywa na terytorium jednego z państw członkowskich?

— Imię i nazwisko członka rodziny

— Data urodzenia

— Stan cywilny

— Pokrewieństwo

— Państwo członkowskie

— Adres we wskazanym państwie członkowskim

— Status rezydenta

b) Czy którakolwiek z zainteresowanych osób sprzeciwia się rozpatrzeniu wniosku we wskazanym państwie członkowskim?

**Inne użyteczne informacje**

Tak  Nie

kawaler/panna  żonaty/zamężna  
 wdowiec/wdowa  rozwiedziony(-a)

małżonek/małżonka  ojciec  
 matka  dziecko  
 brat  siostra  
 opiekun  inna osoba (proszę określić)

uznany beneficjent  rezydent  
 wnioskodawca  osoba przebywająca nielegalnie

Tak  Nie

(1) Uwaga: pojęcie »państwa członkowskie« obejmuje w tym wypadku również Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein.  
(2) Z uwzględnieniem Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.  
(3) Z uwzględnieniem Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.  
(4) Z uwzględnieniem Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.  
(5) Z uwzględnieniem Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.

## Załącznik nr 2

### STANDARDOWY FORMULARZ WNIOSKU O WTÓRNE PRZYJĘCIE

Wniosek o wtórne przyjęcie przedłożony na podstawie następujących przepisów rozporządzenia (UE) nr 604/2013:

Art. 20 ust. 5 (wszczęto procedurę ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku w państwie członkowskim, w którym wniosek został złożony):

Art. 18 ust. 1 lit. b) (wnioskodawca złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu, a wniosek jest rozpatrywany przez odpowiedzialne państwo członkowskie):

Art. 18 ust. 1 lit c) (obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu, po tym jak wycofał swój wniosek w państwie członkowskim odpowiedzialnym za jego rozpatrzenie):

Art. 18 ust. 1 lit d) (obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec złożył wniosek w innym państwie członkowskim lub przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytu, po tym jak jego wniosek został odrzucony przez państwo członkowskie odpowiedzialne za jego rozpatrzenie)

Dane Eurodac:  Nr ref. Eurodac: .....

Wymagana pilna odpowiedź:  Nie później niż: .....

Powody, dla których konieczna jest pilna odpowiedź: .....



#### Numer ref. sprawy

#### Dane osobowe wnioskodawcy

1. Nazwisko (\*)  
Nazwisko panierskie
2. Imię (imiona)
3. Czy wnioskodawca postępuje się/postugiwał się innym nazwiskiem?  
Jakim?  
 Tak  Nie
4. Data urodzenia
5. Miejsce urodzenia  
Okręg/region  
Państwo
6. Obywatelstwo(-a)  
(proszę podać wszystkie)  
a) obecne  
b) poprzednie  
c) brak/bezpaństwowiec
7. Płeć  
 Mężczyzna  Kobieta
8. Imię (i nazwisko) ojca
9. Imię (i nazwisko) matki
10. Stan cywilny  
 Kawaler/panna  Żonaty/zamężna  Wdowiec/  
wdowa  
 Rozwiedziony(-a)  Konkubent/konkubina

(\*) Drukowanymi literami.

11. Odpowiednio: data wniosku w państwie wnioskującym, data uzyskania trafienia w systemie Eurodac lub data określająca dzień, w którym wnioskujące państwo członkowskie uzyskało wiedzę, że państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, może być odpowiedzialne za daną osobę

*Wcześniejsze procedury*

12. Czy wnioskodawca kiedykolwiek wcześniej ubiegał się o ochronę międzynarodową lub nadanie statusu uchodźcy w kraju zamieszkania lub innym kraju?

Tak  Nie

Kiedy i gdzie?

.....  
.....

Czy podjęto decyzję w sprawie złożonego wniosku?

Nie  Nie wiadomo  Tak, wniosek został odrzucony

Kiedy podjęto odnośną decyzję?

.....  
.....

13. Czy wnioskodawca oświadcza, że opuścił terytorium państw członkowskich?

Tak  Nie

Jeżeli tak:

Data wyjazdu: .....

Data powrotu: .....

Do którego kraju/których krajów się udał?

.....

Trasa podróży

.....

.....

.....

14. Dokumenty złożone przez wnioskodawcę

Proszę załączyć wykaz:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Inne użyteczne informacje:**

## Załącznik nr 3

### Wzór przepustki umożliwiającej przekazanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

#### PRZEPUSTKA (LAISSEZ-PASSER)

Nr referencyjny (\*):

Wydana na podstawie art. 29 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich <sup>(1)</sup> przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca

Ważna jedynie w celu przekazania z: ..... <sup>(2)</sup> do ..... <sup>(3)</sup>, przy wymogu, by wnioskodawca stawił się w ..... <sup>(4)</sup> do dnia ..... <sup>(5)</sup>

Miejsce wydania: .....

NAZWISKO: .....

IMIONA: .....

DATA I MIEJSCE URODZENIA: .....

OBYWATELSTWO: .....

Data wydania .....



W imieniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: .....

PIECZĘĆ

Tożsamość posiadacza niniejszej przepustki została ustalona przez władze ..... <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

Niniejszy dokument wydano na podstawie art. 29 ust.1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013. W żadnym wypadku nie można go uznać za odpowiednik dokumentu podróży zezwalającego na przekroczenie granicy zewnętrznej ani za dokument potwierdzający tożsamość danej osoby.

(\*) Numer referencyjny nadaje państwo, z którego terytorium następuje przekazanie.

<sup>(1)</sup> Uwaga: pojęcie »państwa członkowskie« obejmuje w tym wypadku również Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein.

<sup>(2)</sup> Państwo członkowskie, z którego terytorium następuje przekazanie.

<sup>(3)</sup> Państwo członkowskie, do którego następuje przekazanie.

<sup>(4)</sup> Miejsce, gdzie wnioskodawca zobowiązany jest się stawić po przybyciu do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

<sup>(5)</sup> Termin, w jakim wnioskodawca zobowiązany jest się stawić po przybyciu do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

<sup>(6)</sup> Na podstawie następujących dokumentów podróży lub dokumentów tożsamości przedstawionych władzom.

<sup>(7)</sup> Na podstawie oświadczenia wnioskodawcy lub na podstawie dokumentów innych niż dokument podróży czy tożsamości.

## Załącznik nr 4

### STANDARDOWY FORMULARZ WYMIANY INFORMACJI PRZED PRZEKAZANIEM NA PODSTAWIE ART. 31 UST. 4 ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 604/2013

Data (dd/mm/rr):

Państwo członkowskie dokonujące przekazania:

Nr. ref. sprawy w państwie członkowskim dokonującym przekazania:

Odpowiedzialne państwo członkowskie:

Nr. ref. sprawy w odpowiedzialnym państwie członkowskim:

Dane określające tożsamość przekazywanej osoby:

Nazwisko: (jeśli inne w odpowiedzialnym państwie członkowskim, proszę określić )

Imię: (jeśli inne w odpowiedzialnym państwie członkowskim, proszę określić )

Pseudonim: (jeśli inny w odpowiedzialnym państwie członkowskim, proszę określić )

Data i miejsce urodzenia:

Obywatelstwo(-a):

Płeć: M/K

Termin przekazania:

- W ciągu sześciu miesięcy od daty zaakceptowania wniosku
- W ciągu sześciu miesięcy od decyzji w sprawie odwołania mającej skutek zawieszający; proszę wskazać datę, kiedy wydano ostateczną decyzję w sprawie odwołania lub ponownego rozpoznania
- W ciągu jednego roku od przyjęcia wniosku w przypadku uwięzienia przekazywanej osoby
- W ciągu 18 miesięcy od przyjęcia wniosku w przypadku ucieczki przekazywanej osoby

Dane dotyczące przekazania:

Rodzaj przekazania:

- Przekazanie na zasadzie dobrowolności
- Wyjazd pod nadzorem
- Wyjazd pod eskortą ; o ile to możliwe, proszę podać dane osoby eskortującej (imię i nazwisko, stanowisko itp. )

Proponowana data przekazania (dd/mm/rr):

Środki wykorzystane do przekazania osoby do odpowiedzialnego państwa członkowskiego:

- Samochód  (proszę podać szczegóły )
- Pociąg  (proszę podać szczegóły )
- Samolot  (proszę podać szczegóły )
- Inny  (proszę wskazać jaki i podać szczegóły )

Miejsce na terytorium <sup>(1)</sup> odpowiedzialnego państwa członkowskiego, gdzie osoba stawia się przed władzami lub zostanie im przekazana:

<sup>(1)</sup> Wyrażenie »na terytorium« obejmuje zarówno punkty graniczne, jak i terytorium wewnętrzne, a także zarówno przypadki przekazania pod eskortą (które mogą się ograniczać do punktów granicznych), jak i przypadki przekazania na zasadzie dobrowolności (gdzie dana osoba stawia się przed władzami imigracyjnymi również wewnątrz terytorium państwa). Do podziału kosztów pomiędzy przekazującym i przyjmującym państwem członkowskim stosuje się zasady, które zostały jasno określone w art. 30 rozporządzenia (UE) nr 604/2013.

Przewidziana data i czas przybycia do odpowiedzialnego państwa członkowskiego:

Przekazywana osoba będzie w posiadaniu:

Przepustki

Innego dokumentu podróży; proszę określić rodzaj \_\_\_\_\_ i numer dokumentu

Dokumenty, które przekazywana osoba będzie miała przy sobie:

Inne dane dotyczące przekazywanej osoby:

W przypadku gdy przekazywana osoba podróżuje z rodziną:

Małżonek/małżonka; proszę podać imię i nazwisko, wiek i, w odpowiednim przypadku, numery referencyjne

Dzieci; proszę podać imię i nazwisko, wiek i, w odpowiednim przypadku, numery referencyjne

Inni krewni; proszę określić łączący stosunek oraz podać imię i nazwisko, wiek i, w odpowiednim przypadku, numery referencyjne

Wymagana pomoc, inna niż związana z opieką medyczną:

Dane kontaktowe członków rodziny, krewnych lub innych osób należących do rodziny w odpowiedzialnym państwie członkowskim:

Języki, jakimi posługuje(-ą) się przekazywana(-e) osoba(-y):

Jeśli osobie towarzyszą małoletni, w odpowiednim przypadku należy podać informacje o ich poziomie wykształcenia:

Stan zdrowia przekazywanej(-ych) osoby (osób):

Wszystkie osoby, które mają zostać przekazane, wydają się zdolne do odbycia podróży;

Jedna lub więcej osób, która(-e) mają zostać przekazana(-e), ma (mają) problemy zdrowotne; w takim przypadku proszę podać imię i nazwisko oraz numery referencyjne tej osoby (tych osób) oraz wskazać, czy załączono odnośne zaświadczenie(-a) lekarskie:

Tak

Nie, osoba jest fizycznie lub prawnie niezdolna do wyrażenia zgody i nie można naruszyć żadnych żywotnych interesów wnioskodawcy lub innej osoby

Nie, osoba odmówiła wyrażenia zgody na przekazanie swoich danych dotyczących stanu zdrowia

Wszelkie inne istotne informacje na temat przekazywanej osoby:

## Załącznik nr 5

### CZĘŚĆ A

INFORMACJE NA TEMAT ROZPORZĄDZENIA DUBLIŃSKIEGO DLA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ NA PODSTAWIE ART. 4 ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 604/2013 <sup>(1)</sup>

Zwrócili się Państwo do nas z prośbą o udzielenie ochrony, ponieważ sądzą Państwo, że zostali zmuszeni do opuszczenia kraju z powodu prześladowań, wojny lub ryzyka doznania poważnej krzywdy. W przepisach prawa taka prośba jest określana jako »wniosek o ochronę międzynarodową«, natomiast osoba ją składająca nazywana jest »wnioskodawcą«. Osoby, które zwracają się z wnioskiem o udzielenie ochrony, są często nazywane »osobami ubiegającymi się o azyl«.

**To, że ubiegają się Państwo o azyl w naszym państwie nie gwarantuje, że wniosek zostanie w nim rozpatrzony. Ustalenie, które państwo rozpatrzy wniosek, odbywa się w ramach procedury przewidzianej przez prawo Unii Europejskiej, w ramach tzw. rozporządzenia dublińskiego. Zgodnie z tym rozporządzeniem tylko jedno państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.**

Przepisy te stosuje się na całym obszarze geograficznym, który obejmuje 32 państwa <sup>(2)</sup>. Na potrzeby tej broszury te 32 państwa nazywamy »państwami systemu dublińskiego«.

**Jeśli nie rozumieją Państwo informacji, które znajdują się w tej broszurze, proszę zwrócić się do władz naszego państwa o wyjaśnienia.**

Zanim możliwe będzie rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, musimy ustalić, czy jesteśmy za to odpowiedzialni, czy też odpowiada za to inne państwo – postępowanie to nosi nazwę »procedury dublińskiej«. Procedura dublińska nie będzie dotyczyła przyczyn ubiegania się o azyl. Będzie ona dotyczyła wyłącznie tego, które państwo jest odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu.

— **Ile czasu potrzeba na podjęcie decyzji co do tego, które państwo rozpatrzy wniosek?**

— **Ile czasu potrzeba na rozpatrzenie wniosku?**

Jeżeli władze naszego państwa zdecydują, że są odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, oznacza to, że mogą Państwo w nim pozostać oraz że wniosek ten zostanie w nim rozpatrzony. W takim przypadku procedura rozpatrywania wniosku zacznie się niezwłocznie.

W przypadku podjęcia decyzji, że za rozpatrzenie wniosku odpowiedzialne jest inne państwo, postaramy się Państwa do niego przekazać, tak aby wniosek mógł zostać w nim rozpatrzony. Przeprowadzenie całej procedury dublińskiej, do momentu przekazania do państwa docelowego, **może w normalnych okolicznościach potrwać do 11 miesięcy**. Wniosek o azyl zostanie następnie rozpatrzony w państwie, które jest za to odpowiedzialne. Okres ten może ulec zmianie, jeżeli będą Państwo ukrywać się przed władzami, a także w przypadku pozbawienia wolności lub zatrzymania lub złożenia odwołania od decyzji o przekazaniu. Jeśli znajdują się Państwo w jednej ze wspomnianych sytuacji, otrzymają Państwo szczegółowe informacje dotyczące czasu trwania postępowania w konkretnej sprawie. Jeśli doszło do zatrzymania, zostaną Państwo poinformowani o przyczynach zatrzymania i dostępnych środkach odwoławczych.

— **W jaki sposób podejmowana jest decyzja, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku?**

Przepisy określają kilka przesłanek odpowiedzialności danego państwa za rozpatrzenie wniosku. Przesłanki te rozważa się w odpowiedniej kolejności, według stopnia ich ważności określonego przez prawo, zaczynając od tego, czy w określonym państwie systemu dublińskiego przebywa członek Państwa rodziny; czy znajdują lub znajdowali się Państwo w przeszłości w posiadaniu wizy lub zezwolenia na pobyt wydane przez państwo systemu dublińskiego; czy odbyli Państwo, legalnie lub nielegalnie, podróż do innego państwa systemu dublińskiego lub czy przejeżdżali Państwo przez jego terytorium.

**Ważne jest, abyśmy od razu zostali poinformowani o członkach rodziny przebywających w innym państwie systemu dublińskiego.** Jeśli mąż, żona lub dziecko ubiega się o azyl lub jeśli osoba ta otrzymała ochronę międzynarodową w innym państwie systemu dublińskiego, państwo to może być właściwe do rozpatrzenia wniosku o azyl.

Możemy podjąć decyzję o rozpatrzeniu wniosku w naszym państwie, nawet jeżeli nie jesteśmy do tego zobowiązani na podstawie kryteriów wskazanych w rozporządzeniu dublińskim. Nie podejmiemy decyzji o przekazaniu Państwa do kraju, w którym w Państwa przypadku może dojść do naruszenia praw człowieka.

— **Co się stanie, jeśli nie zechcę udać się do innego kraju?**

Można się sprzeciwić decyzji o przekazaniu do innego państwa systemu dublińskiego oraz odwołać się od niej na drodze sądowej. Można również poprosić o umożliwienie pozostania w naszym państwie do czasu rozpatrzenia odwołania.

<sup>(1)</sup> Ta broszura służy wyłącznie do celów informacyjnych. Ma ona na celu udzielenie wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową informacji dotyczących procedury dublińskiej. Jej treść nie stwarza ani nie pociąga za sobą żadnych uprawnień lub obowiązków prawnych. Prawa i obowiązki państw i osób w ramach procedury dublińskiej określono w rozporządzeniu (UE) nr 604/2013.

<sup>(2)</sup> Do państw systemu dublińskiego zaliczamy 28 państw członkowskich Unii Europejskiej (Austrię, Belgię, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Republikę Czeską, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Malte, Niemcy, Niderlandy, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowację, Słowenię, Szwecję, Węgry, Włochy, Zjednoczone Królestwo), jak również 4 państwa »stowarzyszone« z systemem dublińskim (Norwegię, Islandię, Szwajcarię, Liechtenstein).



W przypadku wycofania wniosku o udzielenie azylu i wyjazdu do innego państwa systemu dublińskiego najprawdopodobniej zostaną Państwo przekazani z powrotem do naszego państwa lub do państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku.

**Ważne jest zatem, aby po złożeniu wniosku o azyl pozostali Państwo w kraju, w którym wniosek ten został złożony, dopóki nie zdecydujemy 1) które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu lub 2) czy wniosek ten zostanie rozpatrzony w naszym państwie.**

Należy pamiętać, że jeżeli uznamy, że istnieje duże prawdopodobieństwo ucieczki lub ukrycia się ze względu na chęć uniknięcia odesłania do innego państwa, mogą Państwo zostać zatrzymani (umieszczeni w zamkniętym ośrodku). W takiej sytuacji można będzie skorzystać ze wsparcia ze strony przedstawiciela prawnego. Poinformujemy również o pozostałych przysługujących prawach, w tym o prawie do odwołania się od decyzji o zatrzymaniu.

— **Dlaczego pobiera się ode mnie odciski palców?**

Od osób ubiegających się o azyl, które ukończyły co najmniej 14 lat, pobiera się odciski palców, które następnie są przekazywane do bazy danych zwanej »Eurodac«. **Procedura ta jest obowiązkowa, ponieważ pobranie odcisków palców jest przewidziane przez prawo.**

Jeżeli odciski palców nie są dobrej jakości, także w przypadku, gdy wynika to z celowego uszkodzenia palców, w przyszłości mogą one zostać pobrane ponownie.

Odciski palców zostaną porównane z danymi zawartymi w bazie danych Eurodac w celu sprawdzenia, czy już wcześniej ubiegali się Państwo o azyl lub czy byli już od Państwa pobierane odciski palców podczas przekraczania granicy. Ułatwia to ustalenie, które państwo systemu dublińskiego jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

Odciski palców będą również mogły zostać porównane z danymi zawartymi w wizowym systemie informacyjnym (VIS), który jest bazą danych zawierającą informacje dotyczące wiz przyznawanych w strefie Schengen. W razie posiadania ważnej lub wydanej wcześniej wizej do innego państwa systemu dublińskiego, mogą Państwo zostać przekazani do tego państwa na potrzeby rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Złożenie wniosku o udzielenie azylu powoduje, że dane daktyloskopijne będą przechowywane w systemie Eurodac przez 10 lat – po tym okresie zostaną one automatycznie z niego usunięte. Jeżeli wniosek o azyl zostanie rozpatrzony pozytywnie, odciski palców pozostaną w bazie danych do czasu ich automatycznego usunięcia z systemu. Jeżeli uzyskają Państwo obywatelstwo państwa systemu dublińskiego, odciski palców zostaną usunięte z bazy. W systemie Eurodac przechowywane będą tylko odciski palców i dane dotyczące płci, natomiast nazwisko, fotografia, data urodzenia ani informacje na temat obywatelstwa nie zostaną przesłane do tej bazy. Mogą one jednak być przechowywane w krajowej bazie danych.

W dowolnym momencie w przyszłości będą mogli się Państwo do nas zwrócić z wnioskiem o udzielenie informacji na temat danych, które wprowadziliśmy do bazy Eurodac. Jeżeli Państwa zdaniem dane te są nieprawidłowe lub nie powinny być przechowywane, można złożyć wniosek o ich poprawienie lub usunięcie. **Informacje na temat organów odpowiedzialnych za przetwarzanie (lub kontrolę) danych w naszym państwie oraz organów odpowiedzialnych za nadzór nad ochroną danych można znaleźć poniżej.**

Bazę Eurodac prowadzi agencja Unii Europejskiej o nazwie eu-LISA. Państwa dane mogą zostać wykorzystane wyłącznie do celów określonych przez prawo. Dane te zostaną przesłane wyłącznie do systemu centralnego Eurodac. Jeżeli w przyszłości będą Państwo ubiegać się o azyl w innym państwie systemu dublińskiego, odciski palców zostaną wysłane do tego państwa w celu weryfikacji. Dane przechowywane w systemie Eurodac nie będą udostępniane innym krajom lub organizacjom spoza państw systemu dublińskiego.

Począwszy od 20 lipca 2015 r., odciski palców mogą być przeglądane przez organy takie jak policja i Europejski Urząd Policji (Europol). Organ te mogą zażądać dostępu do bazy danych Eurodac do celów zapobiegania, wykrywania i prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnych przestępstw i aktów terroryzmu.

**Jakie prawa przysługują mi w okresie, w którym podejmowana jest decyzja co do tego, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie mojego wniosku o azyl?**

Mają Państwo prawo pozostać w naszym państwie, jeżeli to ono jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu lub do czasu przekazania do innego państwa, które jest za to odpowiedzialne. Jeżeli nasze państwo odpowiada za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, mogą w nim Państwo pozostać co najmniej do momentu wydania pierwszej decyzji w sprawie tego wniosku. Mają Państwo również prawo korzystać z materialnych warunków przyjmowania, takich jak zakwaterowanie, żywność itp., a także z podstawowej opieki medycznej i pomocy medycznej w nagłych wypadkach. Będą Państwo mieć również możliwość przekazania nam informacji na temat swojej sytuacji oraz obecności członków rodziny na terytorium krajów systemu dublińskiego. Informacje te mogą Państwo przekazywać ustnie lub na piśmie, w swoim języku ojczystym lub w innym dobrze znanym języku (można też skorzystać z usług tłumacza ustnego, jeżeli zajdzie taka potrzeba). Otrzymają Państwo odpis decyzji o przekazaniu do innego kraju. Mają Państwo również prawo zwrócić się do nas z wnioskiem o udzielenie dalszych informacji lub też skontaktować się z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) znajdującym się w naszym kraju.

Jeżeli dojdziemy do wniosku, że za rozpatrzenia złożonego wniosku może być odpowiedzialne inne państwo, prześlemy bardziej szczegółowe informacje na temat tej procedury oraz tego, w jaki sposób wpłynie ona na Państwa sytuację i przysługujące Państwu prawa. (1)

(1) Przekazywane informacje zostały przedstawione w części B niniejszego załącznika.

**Informacje kontaktowe, w szczególności:** (należy wstawić informacje dotyczące konkretnych państw członkowskich)

- Adres i dane kontaktowe organu odpowiedzialnego za udzielenie azylu
- Szczegółowe informacje dotyczące krajowego organu nadzorczego
- Tożsamość administratora systemu Eurodac i jego przedstawiciela
- Dane kontaktowe urzędu administratora
- Dane kontaktowe lokalnego biura UNHCR (jeżeli istnieje)
- Dane kontaktowe organizacji świadczących pomoc prawną/udzielających wsparcia uchodźcom
- Dane kontaktowe Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji

## CZĘŚĆ B

PROCEDURA DUBLIŃSKA — INFORMACJE DLA WNIOSKODAWCÓW UBIEGAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ MIĘDZY-NARODOWĄ W RAMACH PROCEDURY DUBLIŃSKIEJ ZGODNIE Z ART. 4 ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 604/2013 <sup>(1)</sup>

**Otrzymali Państwo tę broszurę, ponieważ wystąpili Państwo o udzielenie ochrony międzynarodowej (azyłu) w naszym państwie lub w innym państwie systemu dublińskiego, a nasze władze mają powody ku temu, aby sądzić, że za rozpatrzenie tego wniosku może być odpowiedzialne inne państwo.**

Ustalenie, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku, odbędzie się w ramach procedury przewidzianej przez prawo Unii Europejskiej, w ramach tzw. rozporządzenia dublińskiego. Postępowanie to jest nazywane »procedurą dublińską«. Ta broszura ma na celu udzielenie odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące tej procedury.

**Jeśli nie rozumieją Państwo informacji, które znajdują się w tej broszurze, proszę zwrócić się o wyjaśnienie do odpowiednich władz.**

**Dlaczego procedura dublińska mnie dotyczy?**

Rozporządzenie dublińskie stosuje się na całym obszarze geograficznym, który obejmuje 32 krajów. Do »państw systemu dublińskiego« zaliczamy: Austrię, Belgię, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Republika Czeska, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Maltę, Niemcy, Niderlandy, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowację, Słowenię, Szwecję, Węgry, Włochy, Zjednoczone Królestwo, jak również 4 państwa »stowarzyszone« z systemem dublińskim (Norwegię, Islandię, Szwajcarię, Liechtenstein).

Procedura dublińska umożliwia określenie, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Oznacza to, że mogą zostać Państwo przekazani do innego państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.

Procedura dublińska służy realizacji dwóch celów:

- ma ona zagwarantować, że wniosek o udzielenie azylu trafi do władz państwa, które jest odpowiedzialne za jego rozpatrzenie,
- ma ona również zapobiec składaniu wniosków o udzielenie azylu w większej liczbie państw w celu przedłużenia pobytu w państwach systemu dublińskiego.

Do czasu ustalenia, które państwo jest odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie wniosku, władze naszego państwa nie będą go szczegółowo.

**UWAGA:** Nie powinni Państwo wyjeżdżać do innego państwa systemu dublińskiego. W przypadku wyjazdu do innego państwa systemu dublińskiego zostaną Państwo przekazani z powrotem do naszego państwa lub do państwa, w którym wcześniej ubiegali się Państwo o azyl. Wycofanie wniosku o udzielenie azylu nie spowoduje zmiany państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie takiego wniosku. W przypadku ucieczki istnieje ryzyko, że zostaną Państwo zatrzymani.

Jeżeli przed przyjazdem do naszego państwa przebywali Państwo w przeszłości w jednym z państw systemu dublińskiego, a następnie opuścili obszar państw systemu dublińskiego, należy nas o tym poinformować. Jest to ważna informacja, ponieważ może ona mieć wpływ na to, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku. Mogą Państwo zostać poproszeni o udokumentowanie czasu spędzonego poza państwami systemu dublińskiego, np. za pomocą pieczęci w paszporcie, decyzji o powrocie lub wydaleniu lub oficjalnych dokumentów wskazujących, że mieszkali Państwo lub pracowali poza granicami państw systemu dublińskiego.

**Jakie informacje należy przekazać władzom? W jaki sposób mogą przedstawić im wyjaśnienia?**

W celu określenia, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, prawdopodobnie zostanie z Państwem przeprowadzona rozmowa. Podczas tej rozmowy wyjaśnimy, na czym polega »procedura dublińska«. Prosimy o przekazanie nam posiadanych informacji na temat pobytu jakichkolwiek członków rodziny lub krewnych w dowolnym państwie systemu dublińskiego oraz wszelkich innych informacji, które uważają Państwo za istotne, tak aby

<sup>(1)</sup> Ta broszura służy wyłącznie do celów informacyjnych. Ma ona na celu udzielenie wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową informacji dotyczących procedury dublińskiej. Jej treść nie stwarza ani nie pociąga za sobą żadnych uprawnień lub zobowiązań prawnych. Prawa i obowiązki państw i osób w ramach procedury dublińskiej określono w rozporządzeniu (UE) nr 604/2013.

ustalić państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku (poniżej przedstawiono szczegółowe wskazówki co do tego, które informacje są istotne). Prosimy również o dostarczenie wszelkich posiadanych dokumentów lub zapisków zawierających istotne informacje.

**Prosimy o przekazanie nam wszystkich istotnych informacji, które ułatwią określenie, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.**

Rozmowa odbędzie się w języku, który jest dla Państwa zrozumiały lub który prawdopodobnie Państwo rozumieją w odpowiednim stopniu i będą się w nim w stanie porozumiewać.

Jeżeli nie rozumieją Państwo języka, w którym prowadzona jest rozmowa, istnieje możliwość skorzystania z usług tłumacza ustnego. Tłumacz ustny może tłumaczyć wyłącznie Państwa wypowiedzi oraz wypowiedzi osoby prowadzącej rozmowę. Nie wolno mu wyrażać własnych opinii. Jeśli mają Państwo trudności ze zrozumieniem tłumacza, proszę nas o tym poinformować lub porozmawiać z adwokatem.

Rozmowa ma charakter poufny. Oznacza to, że żadna z przekazanych informacji, w tym fakt wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu, nie zostanie przesłana jakimkolwiek osobom lub władzom w Państwa kraju pochodzenia, które mogą w jakikolwiek sposób zaszkodzić Państwu lub członkom Państwa rodziny, którzy nadal przebywają w kraju pochodzenia.

Mogą Państwo zostać pozbawieni prawa do takiej rozmowy jedynie wówczas, gdy informacje te zostały przekazane w inny sposób, po wcześniejszym uzyskaniu wyjaśnienia na temat procedury dublińskiej oraz jej skutków w odniesieniu do Państwa sytuacji. Jeżeli nie przeprowadzono z Państwem rozmowy, mogą Państwo zwrócić się z prośbą o umożliwienie przekazania na piśmie dodatkowych informacji, które mają znaczenie dla podjęcia decyzji o tym, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.

**W jaki sposób władze ustalą, które państwo będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie mojego wniosku?**

Istnieje szereg przesłanek, które wskazują na to, że określone państwo może być odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku. Przesłanki te rozważa się w odpowiedniej kolejności, według stopnia ich ważności określonego przez prawo. Jeżeli jedna z nich nie ma zastosowania, należy rozważyć kolejną, i tak dalej.

Przesłanki te dotyczą następujących okoliczności, w kolejności od najważniejszej do najmniej ważnej:

— członkowi rodziny (mąż, żona lub dzieci poniżej 18 roku życia) przyznano ochronę międzynarodową lub osoba ta ubiega się o azyl w innym państwie systemu dublińskiego.

**Jest zatem ważne, aby poinformować nas o członkach rodziny przebywających w innych państwach systemu dublińskiego przed podjęciem pierwszej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu.** Żeby trafić do tego samego państwa, zarówno Państwo, jak i członek Państwa rodziny, muszą się na to zgodzić na piśmie,

— uzyskali Państwo wcześniej wizę lub zezwolenie na pobyt w innym państwie systemu dublińskiego,

— Państwa odciski palców zostały pobrane w innym państwie systemu dublińskiego (i są przechowywane w europejskiej bazie danych zwanej Eurodac<sup>(1)</sup>),

— istnieją dowody, że przebywali Państwo lub przejeżdżali przez inne państwo systemu dublińskiego, nawet jeżeli nie były tam od Państwa pobierane odciski palców.

**Jak wygląda moja sytuacja w przypadku, gdy jestem osobą wymagającą opieki lub sprawuję nad kimś opiekę?**

Mogą Państwo zostać przekazani do tego państwa, w którym przebywa Państwa **matka, ojciec, dziecko, brat lub siostra**, jeżeli spełnione zostały wszystkie warunki przedstawione poniżej:

— osoby te przebywają legalnie w jednym z państw systemu dublińskiego,

— jedna z wymienionych osób jest w ciąży, opiekuje się noworodkiem, jest poważnie chora, jest niepełnosprawna w wysokim stopniu lub jest osobą starszą,

— jedna z wymienionych osób wymaga opieki innej osoby, która jest w stanie tą opiekę sprawować.

Państwo, w którym przebywa Państwa dziecko, rodzeństwo lub rodzic powinno w normalnych warunkach przyjąć odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku, o ile odpowiednie więzi rodzinne istniały już w kraju pochodzenia. Prosimy również o wskazanie na piśmie, że obydwie strony chcą takiego połączenia.

Mogą Państwo wnioskować o taką możliwość, znajdując się już w tym państwie, w którym przebywa dziecko, rodzeństwo lub rodzic, ale też znajdując w innym państwie niż to, w którym przebywają Państwa krewni. W tym drugim przypadku złożenie takiego wniosku oznacza konieczność wyjazdu do tego państwa, chyba że Państwa stan zdrowia powoduje długotrwałą niezdolność do podróży.

Oprócz tego w każdym momencie w czasie trwania procedury azylowej mogą Państwo złożyć wniosek o połączenie z członkiem rodziny ze względów humanitarnych, rodzinnych lub kulturowych. Jeżeli wniosek ten zostanie uwzględniony, będą musieli Państwo wyjechać do kraju, w którym przebywają Państwa krewni. W takim przypadku będą musieli Państwo wyrazić na to zgodę na piśmie. Ważne jest, aby nas poinformować o wszelkich względach humanitarnych przemawiających za rozpatrzeniem wniosku w tym lub innym państwie.

<sup>(1)</sup> Więcej informacji o Eurodac znajduje się w części A, w sekcji zatytułowanej „Dlaczego pobiera się ode mnie odciski palców?”.

W przypadku powołania się na względy dotyczące relacji rodzinnych, stosunku zależności lub zagadnień humanitarnych, mogą zostać Państwo poproszeni o przedstawienie wyjaśnień lub dowodów na poparcie swoich słów.

#### Co zrobić, jeżeli jestem chory(-a) lub mam specjalne potrzeby?

Aby zapewnić odpowiednią opiekę medyczną lub leczenie, władze muszą znać Państwa specjalne potrzeby, także te związane ze stanem zdrowia, a w szczególności wiedzieć o poniższych kwestiach

- niepełnosprawność,
- ciąża,
- poważne choroby,
- ofiara tortur, gwałtu lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej.

Jeżeli przekażą nam Państwo szczegółowe dane medyczne i na ich podstawie zapadnie decyzja o przekazaniu do innego państwa, zwrócimy się do Państwa o zgodę na przekazanie tych informacji medycznych władzom tego kraju. Jeśli się Państwo na to nie zgodzą, informacje medyczne nie zostaną przesłane, ale nie będzie to skutkowało wstrzymaniem przekazania do państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku. Należy pamiętać, że jeśli nie wyrażą Państwo zgody na przesłanie informacji medycznych do innego państwa, nie będzie ono w stanie zaspokoić Państwa specjalnych potrzeb.

Proszę zauważyć, że informacje medyczne będą zawsze traktowane jako ściśle poufne przez specjalistów zobowiązanych do przestrzegania tajemnicy zawodowej.

#### Ile czasu potrzeba na podjęcie decyzji co do tego, które państwo rozpatrzy wniosek? Ile czasu zajmie rozpatrzenie wniosku?

Jeżeli władze naszego państwa postanowią, że jest ono odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, oznacza to, że mogą Państwo w nim pozostać oraz że wniosek zostanie tutaj rozpatrzony.

*Co się stanie, jeżeli okaże się, że za rozpatrzenie mojego wniosku odpowiedzialne jest inne państwo niż to, w którym obecnie przebywam?*

Jeżeli dojdziemy do wniosku, że za rozpatrzenie Państwa wniosku odpowiedzialne jest inne państwo, zwrócimy się do tego państwa o przyjęcie odpowiedzialności w terminie **trzech miesięcy** od dnia złożenia wniosku w naszym państwie.

Jeżeli jednak odpowiedzialność innego państwa zostanie ustalona na podstawie odcisków palców, wniosek do innego państwa zostanie wystosowany w terminie **dwóch miesięcy** od momentu uzyskania wyników z systemu Eurodac.

— *Jeżeli ubiegają się Państwo o azyl w państwie systemu dublińskiego po raz pierwszy, ale istnieją powody ku temu, by przypuszczać, że wniosek powinien zostać rozpatrzony przez inne państwo systemu dublińskiego, zwrócimy się do tego państwa z wnioskiem o »**przejęcie**« sprawy.*

Państwo, do którego zostanie przesłany taki wniosek, musi udzielić odpowiedzi w terminie **dwóch miesięcy** od dnia jego otrzymania. Jeżeli państwo to nie udzieli odpowiedzi w tym terminie, oznacza to, że przyjęło odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku.

— *Jeżeli ubiegali się już Państwo o azyl w innym państwie systemu dublińskiego niż to, w którym obecnie przebywają, zwrócimy się do tego państwa z wnioskiem o »**wtórne przejęcie**«.*

Państwo, do którego prześlemy taki wniosek, musi udzielić odpowiedzi w terminie **jednego miesiąca** od dnia jego otrzymania lub w terminie **dwóch tygodni**, jeżeli podstawą wniosku były dane pochodzące z systemu Eurodac. Jeżeli państwo to nie udzieli odpowiedzi w tym terminie, oznacza to, że przyjęło ono odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku i wyraża zgodę na wtórne przejęcie.

Jeżeli jednak nie ubiegali się Państwo o azyl w naszym państwie, a poprzedni wniosek o udzielenie azylu złożony w innym państwie został rozpatrzony odmownie na podstawie prawomocnej decyzji, możemy podjąć decyzję o przesłaniu do odpowiedzialnego państwa wniosku o wtórne przejęcie lub też podjąć działania zmierzające do zorganizowania Państwa powrotu do kraju pochodzenia lub stałego pobytu, lub do bezpiecznego kraju trzeciego<sup>(1)</sup>.

Jeżeli inne państwo przyjęło odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku, zostaną Państwo poinformowani o naszej decyzji w sprawie:

- odmowy rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu w naszym państwie oraz
- przekazaniu do odpowiedzialnego państwa.

Przekazanie odbędzie się w ciągu 6 miesięcy od dnia, gdy wspomniane inne państwo przyjęło odpowiedzialność lub, jeżeli postanowią Państwo skorzystać ze środków odwoławczych od tej decyzji, w ciągu 6 miesięcy od dnia wydania sądowego orzeczenia w sprawie przekazania do tego państwa. Termin ten może ulec przedłużeniu w przypadku ucieczki lub jeżeli zostaną Państwo pozbawieni wolności.

<sup>(1)</sup> Niniejszy ustęp nie pojawia się w broszurach dotyczących państw członkowskich, które nie są objęte dyrektywą w sprawie powrotów imigrantów.

Jeżeli zostali Państwo zatrzymani lub przebywają w zamkniętym ośrodku w naszym państwie w ramach procedury dublińskiej, zastosowanie mają krótsze terminy (dalsze informacje na ten temat znajdują się w sekcji poświęconej zatrzymaniu).

W odpowiedzialnym państwie będą Państwo traktowani jako osoba ubiegająca się o azyl, mogąc korzystać ze wszystkich związanych z tym praw. Jeżeli nigdy wcześniej nie występowali Państwo z wnioskiem o udzielenie azylu w tym państwie, po przybyciu do niego będą mieli Państwo taką możliwość.

### Co się stanie, jeżeli nie zgadzam się z decyzją o przekazaniu do innego państwa?

Mają Państwo możliwość sprzeciwić się decyzji o przekazaniu do innego państwa systemu dublińskiego. Taki sprzeciw jest nazywany »odwołaniem« lub »wnioskiem o ponowne rozpoznanie«.

Mogą Państwo również złożyć wniosek o zawieszenie przekazania na czas rozpatrywania odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie.

Na końcu tej broszury znajdują się informacje dotyczące organów, z którymi należy się skontaktować w celu skorzystania ze środków odwoławczych od decyzji w naszym państwie.

Po otrzymaniu od władz oficjalnej decyzji w sprawie przekazania, mają Państwo [x dni <sup>(1)</sup>] na wniesienie odwołania do [nazwa organu odwoławczego <sup>(2)</sup>]. Bardzo ważne jest, żeby środek odwoławczy (odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie) został wniesiony w przewidzianym terminie.

W czasie rozpatrywania odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie mogą Państwo pozostać w naszym państwie. **lub <sup>(3)</sup>**

Przekazanie zostanie zawieszona na okres [y dni <sup>(4)</sup>], do czasu, gdy sąd rozstrzygnie, czy pobyt w państwie odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku w trakcie rozpatrywania odwołania jest dla Państwa bezpieczny. **lub**

Mają Państwo [y dni <sup>(5)</sup>] na złożenie wniosku o zawieszenie przekazania na czas rozpatrywania odwołania. Sąd niezwłocznie wyda postanowienie w sprawie takiego wniosku. Jeżeli sąd postanowi, że zawieszenie nie przysługuje, zostaną Państwo poinformowani o przyczynach podjęcia takiej decyzji

W czasie tego postępowania mają Państwo prawo korzystać z pomocy prawnej oraz, w razie potrzeby, pomocy tłumacza. Pomoc prawna oznacza, że mają Państwo prawo do korzystania z usług prawnika, który przygotowuje niezbędne dokumenty i będzie Państwa reprezentował przed sądem.

Mogą Państwo zwrócić się z wnioskiem o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej, jeżeli nie stać Państwa na opłacenie takich usług. Na końcu tej broszury znajdują się dane kontaktowe organizacji, które udzielają pomocy prawnej.

### Czy mogę zostać zatrzymany(-a)?

Zatrzymanie może nastąpić z różnych powodów, ale na potrzeby procedury dublińskiej zatrzymania może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy władze naszego państwa uznają, że z Państwa strony zachodzi znaczne ryzyko ucieczki z obawy przed odesłaniem do innego państwa.

Co to oznacza?

Jeżeli władze naszego państwa uznają, że z Państwa strony zachodzi znaczne ryzyko ucieczki, na przykład dlatego, że doszło już do tego w przeszłości lub ponieważ nie wykonują Państwo obowiązków związanych ze składaniem sprawozdań, mogą one w każdej chwili w czasie trwania procedury dublińskiej podjąć decyzję o zatrzymaniu. Dopuszczalne powody zatrzymania zostały określone przez prawo. Na potrzeby zatrzymania nie można powoływać się na żadne inne przyczyny, które nie zostały wskazane w przepisach prawa.

Mają Państwo prawo do otrzymania na piśmie informacji o przyczynach zatrzymania oraz możliwości odwołania się od nakazu zatrzymania. Jeżeli chcą się Państwo od niego odwołać, przysługuje Państwu także prawo do skorzystania z pomocy prawnej.

Jeżeli do zatrzymania doszło w czasie trwania procedury dublińskiej, terminy realizacji tej procedury w Państwa przypadku będą następujące:

- Zwrócimy się do innego państwa z wnioskiem o przyjęcie odpowiedzialności w terminie **jednego miesiąca** od dnia złożenia wniosku o udzielenie azylu.
- Państwo, do którego został skierowany taki wniosek, powinno udzielić odpowiedzi w ciągu **dwóch tygodni** od jego otrzymania.
- Przekazania należy dokonać w terminie **sześciu tygodni** od dnia, gdy odpowiedzialne państwo otrzymało wspomniany wniosek. W razie zaskarżenia decyzji o przekazaniu, termin sześciu tygodni będzie liczony od dnia, w którym władze lub sąd stwierdzą, że przekazanie do odpowiedzialnego państwa na czas rozpatrywania odwołania jest dla Państwa bezpieczne.

<sup>(1)</sup> Wypełnia każde państwo członkowskie, zgodnie ze szczególnymi przepisami zawartymi w prawie krajowym.

<sup>(2)</sup> Wypełnia każde państwo członkowskie.

<sup>(3)</sup> Każde państwo członkowskie wybiera jeden z trzech dostępnych wariantów, w zależności od dokonanego wyboru skutecznego systemu odwoławczego.

<sup>(4)</sup> Wypełnia każde państwo członkowskie, zgodnie ze szczególnymi przepisami zawartymi w prawie krajowym.

<sup>(5)</sup> Wypełnia każde państwo członkowskie, zgodnie ze szczególnymi przepisami zawartymi w prawie krajowym.

Jeśli władze naszego państwa nie zastosują się do terminów złożenia wniosku o przejęcie odpowiedzialności przez inne państwo lub nie dokonają przekazania we wskazanym czasie, zatrzymanie na potrzeby przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego ulegnie zakończeniu. W takim przypadku zastosowanie mają normalne terminy, o których mowa powyżej.

**Co się stanie z przekazywanymi przeze mnie danymi osobowymi? Skąd mam wiedzieć, że nie zostaną one wykorzystane niezgodnie z prawem?**

Władze państw systemu dublińskiego mogą wymieniać się danymi, które Państwo przekazali w ramach procedury dublińskiej, wyłącznie w celu wykonywania swoich zobowiązań wynikających z rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia Eurodac. W czasie trwania procedury dublińskiej przysługuje Państwu prawo do ochrony wszelkich danych osobowych oraz udzielanych informacji na swój temat, na temat sytuacji rodzinnej itp. Państwa dane mogą zostać wykorzystane wyłącznie do celów określonych przez prawo.

Będzie Państwu przysługiwało prawo dostępu:

- do danych, które Państwa dotyczą. Można żądać poprawienia takich danych, włącznie z danymi wprowadzonymi do systemu Eurodac, jeżeli są one nieprawidłowe, lub do ich usunięcia, jeżeli doszło do ich przetwarzania z naruszeniem prawa,
- do informacji wskazujących, w jaki sposób można sprostować lub usunąć dane osobowe, włącznie z danymi wprowadzonymi do systemu Eurodac. Obejmuje to dane kontaktowe właściwych organów odpowiedzialnych za procedurę dublińską oraz krajowych organów ochrony danych odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków dotyczących ochrony danych osobowych.