

Białystok, February 16, 2021

Abstract of PhD thesis

„Dublin system as element of European Union asylum policy”

Paulina Agnieszka Wilczyńska, MSc

University of Białystok

Faculty of Law

The topic of this Ph.D. was „Dublin system as element of European Union asylum policy”. In European Union legislation The Dublin system is considered as a corner stone of common european asylum system, what unambiguously emphasize the relevance of the system in European Union asylum policy.

Legislative work on the Dublin system was initiated to establish a mechanism efficiently operating in all Member States for determining the Member State responsible for examining an asylum application submitted by a foreigner.

The research objective of the dissertation was to show the process of shaping the asylum policy of the European Union and to present the mechanisms of determining the state responsible for examining an asylum application as an important element of this policy.

In order to achieve the research goal, the work tackled the following tasks:

- presenting refugee status and other forms of protection in international, European and national law,
- show the process of shaping the Common European Asylum System and the Dublin system,
- analysis of the criteria for determining the state responsible for examining an asylum application, applicable under the Dublin III Regulation,
- presenting the Dublin system procedure, presenting the role of the Eurodac Regulation in the Dublin system, analyzing procedural guarantees and additional mechanisms,
- to discuss the reasons and direction of future modifications to the Dublin system by analyzing the assumptions provided in the proposals to recast the Dublin III Regulation.

In the introduction to the dissertation, the research goal of the thesis, theses and detailed research tasks were indicated. The content of individual chapters is also briefly presented, the research area is presented and the research methods used in the dissertation are listed.

The first chapter focuses on issues of an introductory nature. They are presented to build an appropriate context for further considerations. Therefore, here is an explanation of the concept of refugee status and other forms of protection functioning in international, European and national law. Subsequently, the legal instruments for the protection of persecuted persons were reviewed, starting with the activities of the League of Nations and then moving on to the activities of the United Nations in the field of protection of foreigners. Work undertaken in the field of asylum policy was also presented in the activities of regional organizations: the Organization of American States, the African Union, and the Council of Europe.

The second chapter presents an analysis of the activities of the European Union aimed at creating a common European asylum system. An overview of the work undertaken by European Union bodies in the field of asylum shows the character of the process of shaping the Dublin system as an element of the European Union's asylum policy. The Schengen acquis, the asylum conclusions of the Tampere meeting, the Hague program and the Stockholm program have been analyzed in more detail. Then, the focus was on presenting the content of the Dublin Convention, discussing the reasons for introducing the mechanism of determining the state responsible for examining an asylum application, and analyzing the content of the Dublin II Regulation, also referring to the reasons for further modifications to the system and presenting the changes made and the newly proposed solutions.

The third chapter describes the current criteria for determining the country responsible for examining an asylum application. These criteria were discussed taking into account a detailed statistical analysis of the number of cases of their application in each country. As a result, a full picture of the material part of the Dublin system was obtained, both in theoretical and practical dimensions.

Chapter four shows the procedural side of determining the EU Member State responsible for examining an asylum application. Reference is made here to the responsibilities of the State responsible for examining the asylum application, takeover and take-back procedures, administrative cooperation between Member States, the early warning and crisis management mechanism, conciliation, and the role of Eurodac in the Dublin procedure. Later, the chapter focuses on considerations regarding procedural guarantees and safeguards. Attention is given to the rights of asylum seekers in the initial stage of examining their applications. In the form of: the right to information, individual conversations, safeguarding the interests of minors - including the issue of unaccompanied minors, increased protection of children, family members, relatives and persons dependent on applicants, the possibility of obtaining free legal aid on request, the right to challenge the decision to transfer to another

European Union country, including the possibility of suspension, transfer and detention. The procedural considerations also apply to Polish law and are supplemented with statistical analyzes.

Chapter five discusses plans to further modify and complete the Dublin system. The direction of changes caused by the migration crisis of 2015 outlined in the asylum policy of the European Union is presented. The implemented interim solutions were analyzed, as well as legislative proposals concerning fundamental changes to the current regulations.

At the end, conclusions drawn from the content of individual chapters are presented, as well as an attitude to the theses included in the introductory part.

Research has shown that the mechanism of determining the country responsible for examining an asylum application in its current form causes many practical difficulties for the Member States, which results from the complexity of the procedures, the lack of uniform application in individual Member States, as well as the problem of applicants' movement between European countries under the Dublin procedure and the absence of a well-functioning crisis response mechanism. Therefore, it should be assessed that while the Dublin system is rightly regarded as the basis of the European Union's asylum policy, because its shape affects the area of issues undertaken as part of this policy, the issue of ensuring an efficiently operating Dublin mechanism, which would lead to a quick and fair determination of the state responsible for examining the asylum application remains open.

The research was conducted on the level of universal international law, regional international law, mainly EU law, making references to national law, based on the example of Polish law. A significant part of the dissertation is based on source materials: international agreements, acts of European Union law, acts of Polish law, as well as opinions, communications, reports, reports, containing a discussion of the direction of the European Union asylum policy and a periodic analysis of the functioning of the Dublin system. The case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union were also used.

The research of source materials was supported by statistical analyzes using data available in the resources of the European Statistical Office. The statistical analyzes carried out in the work concern all Member States.

The dissertation was written using a wide set of studies in the form of both domestic and foreign literature on the subject.

The use of research methods: descriptive, historical, legal and statistical analysis allowed for a comprehensive presentation of the Dublin system as an element of the asylum policy of the European Union.

Pauline A. Wilczyńska

Białystok, dnia 16.02.2021 roku

Streszczenie rozprawy doktorskiej
„System dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej”

mgr Paulina Agnieszka Wilczyńska

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Tematem rozprawy doktorskiej jest „System dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej”. W prawodawstwie Unii Europejskiej system dubliński określany bywa jako kamień węgielny wspólnego europejskiego systemu azylowego, co jednoznacznie podkreśla istotność systemu dla polityki azylowej Unii Europejskiej.

Prace nad systemem dublińskim wszczęte zostały w celu ustanowienia sprawnie działającego we wszystkich państwach członkowskich mechanizmu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego złożonego przez cudzoziemca.

Za cel badawczy rozprawy przyjęto ukazanie procesu kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej i prezentację mechanizmów określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego jako istotnego elementu tej polityki.

Dla realizacji celu badawczego w pracy zmierzono się z zadaniami w postaci:

- 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.

We wprowadzeniu rozprawy wskazano cel badawczy pracy, tezy oraz szczegółowe zadania badawcze. Skrótowo zreferowano również zawartość poszczególnych rozdziałów, przedstawiono obszar badawczy oraz wymieniono zastosowane w dysertacji metody badawcze.

W rozdziale pierwszym skupiono się na zagadnieniach o charakterze wstępnym. Przedstawiono je dla zbudowania odpowiedniego kontekstu dalszych rozważań. Zamieszczono więc w tym miejscu objaśnienie pojęcia statusu uchodźcy oraz innych form ochrony funkcjonujących w prawie międzynarodowym, europejskim i krajowym. W dalszej kolejności dokonano przeglądu instrumentów prawnych służących ochronie osób prześladowanych, zaczynając od działań Ligi Narodów, przechodząc następnie do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie ochrony cudzoziemców. Zreferowano również prace podejmowane w zakresie polityki azylowej w działaniach organizacji o charakterze regionalnym: Organizacji Państw Amerykańskich, Unii Afrykańskiej, Rady Europy.

W rozdziale drugim przedstawiono analizę działań Unii Europejskiej, służących tworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego. Przegląd prac podejmowanych przez organy Unii Europejskiej w dziedzinie azylu umożliwia ukazanie charakteru procesu kształtowania systemu dublińskiego jako elementu polityki azylowej Unii Europejskiej. Pogłębionej analizie poddano dorobek Schengen, konkluzje w dziedzinie azylu wypracowane podczas posiedzenia w Tampere, program haski i program sztokholmski. Następnie skupiono się na ukazaniu treści Konwencji dublińskiej, omawiając przy tym przyczyny wprowadzenia mechanizmu ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego oraz przeanalizowano treść Rozporządzenia Dublin II, odnosząc się przy tym również do przyczyn dalszych modyfikacji systemu oraz przedstawiając dokonane zmiany i nowo zaproponowane rozwiązania.

Rozdział trzeci opisuje obecnie obowiązujące kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Kryteria te omówiono z uwzględnieniem szczegółowej analizy statystycznej w zakresie liczby przypadków ich stosowania w poszczególnych krajach. Uzyskano dzięki temu pełen obraz materialnej części systemu dublińskiego zarówno w wymiarze teoretycznym jak i praktycznym.

Rozdział czwarty ukazuje proceduralną stronę ustalania państwa członkowskiego Unii Europejskiej odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego. Zawarto w tym miejscu odniesienia do obowiązków państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego, procedur przejęcia i wtórnego przejęcia, współpracy administracyjnej państw członkowskich, mechanizmu wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysowego, postępowania pojednawczego, a także roli systemu

Eurodac w procedurze dublińskiej. W dalszej części treść rozdziału skoncentrowano się na rozważaniach dotyczących gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych. Uwagę poświęcono prawom osób ubiegających się o azyl na wstępnym etapie rozpoznawania złożonych przez nie wniosków. W postaci: prawa do informacji, rozmów indywidualnych, zabezpieczeń interesów nieletnich – w tym kwestii małoletnich bez opieki, zwiększonej ochrony dzieci, członków rodziny, krewnych i osób zależnych od wnioskodawców, możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na życzenie, prawa do zaskarżenia decyzji o przekazaniu do innego kraju Unii Europejskiej, w tym możliwości zawieszenia, przekazania i zatrzymania. Rozważania proceduralne odnoszą się także do prawa polskiego i uzupełniane są analizami statystycznymi.

W rozdziale piątym omawiane są plany dalszych modyfikacji i uzupełniania systemu dublińskiego. Przedstawiono nakreślony w polityce azylowej Unii Europejskiej kierunek zmian wywołany kryzysem migracyjnym z 2015 roku. Analizie poddano wdrożone rozwiązania tymczasowe, a także wnioski prawodawcze, dotyczące gruntownych zmian obecnie obowiązujących przepisów.

W zakończeniu przedstawiono wnioski wypływające z treści poszczególnych rozdziałów, a także zawarto ustosunkowanie się do tez ujętych w części wprowadzającej.

Badania dowiodły, że mechanizm ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego w obecnym kształcie nastęrcza państwom członkowskim wielu trudności w wymiarze praktycznym, co wynika ze stopnia skomplikowania procedur, braku jednolitego ich stosowania 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. Ocenic należy więc, że o ile system dubliński słusznie uznawany jest za podstawę polityki azylowej Unii Europejskiej, bowiem jego kształt rzutuje na obszar zagadnień podejmowanych w ramach prowadzenia tej polityki, o tyle kwestia zapewnienia sprawnie działającego mechanizmu dublińskiego, który prowadziłby do szybkiego i solidarnie sprawiedliwego ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego pozostaje otwarta.

Badania w pracy przeprowadzone zostały na płaszczyźnie uniwersalnego prawa międzynarodowego, regionalnego prawa międzynarodowego, głównie prawa unijnego, czyniąc przy tym odniesienia do prawa krajowego, na przykładzie prawa polskiego. 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 azylowej 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.

Badania materiałów źródłowych wsparto analizami statystycznymi z wykorzystaniem danych dostępnych w zasobach Europejskiego Urzędu Statystycznego. Przeprowadzone w pracy analizy statystyczne dotyczą wszystkich państw członkowskich.

Praca napisana została przy wykorzystaniu szerokiego zestawu opracowań w postaci literatury przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej.

Zastosowanie w pracy metod badawczych: opisowej, historycznej, analizy prawa i statystycznej pozwoliło na kompleksowe przedstawienie systemu dublińskiego jako elementu polityki azylowej Unii Europejskiej.

Paulina A. Gilczyńska