

dr hab. Elżbieta Dynia, prof. nadzw.

*Zakład Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego*

*Instytut Nauk Prawnych*

*Kolegium Nauk Społecznych*

*Uniwersytet Rzeszowski*

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Agnieszki Wilczyńskiej zatytułowanej**

*„System dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej”,*

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Mieczysławy Zdanowicz, prof. UwB

### **Wybór tematu rozprawy**

Rozprawa dotyczy aktualnego zagadnienia wchodzącego w zakres realizowanej od czasu Wspólnoty Europejskiej polityki azylowej. Aktualność tematu potwierdzają podejmowane przez Unię Europejską od wielu lat działania na rzecz prawnego rozwiązania, nasilających się z różną intensywnością, kryzysów migracyjnych. W takich okolicznościach wypracowanie przez Unię ogólnego modelu polityki migracyjnej stało się niezwykle pożądane i konieczne. Należy też zauważyć, że integracja europejska w obszarze azylu przeszła znaczącą ewolucję i jest ciągle otwartym procesem wywierającym istotny wpływ na kształt wewnętrznych uregulowań prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W pracy Autorka podjęła próbę kompleksowego odniesienia się do kwestii związanych z obowiązującymi w ramach UE regulacjami prawnymi odnoszącymi się do polityki azylowej. Analiza przepisów prawa o zasięgu globalnym i regionalnym pozwoliła Autorce na określenie ich efektywności w zakresie udzielania uchodźcom ochrony i prognozowanie kierunków rozwoju tej ochrony w ramach systemu unijnego. Doktorantka podjęła więc temat nie tylko interesujący poznawczo ale również mający istotne znaczenie dla doskonalenia regulacji dotyczących polityki azylowej, prowadzących do bardziej skutecznego radzenia sobie z przyszłymi wyzwaniem migracyjnymi. Należy także podkreślić, że tematyka rozprawy doktorskiej została wybrana trafnie bowiem w literaturze przedmiotu brakuje kompleksowego, naukowego opracowania związanego z tematem rozprawy.

## **Warsztat naukowy**

Pracę charakteryzuje bogata podstawa bibliograficzna. Obejmuje ona literaturę naukową zarówno polską, jak i anglojęzyczną związaną z tematem. Podstawa źródłowa rozprawy jest również obszerna. Autorka wykorzystwała umowy międzynarodowe, akty prawne UE, prawa polskiego i orzecznictwo europejskich trybunałów – ETPC i TSUE, oraz opinie, komunikaty, sprawozdania i raporty odnoszące się do polityki azylowej UE. Ten bogaty materiał źródłowy uzupełniają analizy Europejskiego Urzędu Statystycznego, które umożliwiły Autorce ocenę przyjętych rozwiązań w praktyce. Badania przeprowadzone zostały z zastosowaniem metody opisowej, historycznej i prawnoporównawczej oraz statystycznej, której wykorzystanie umożliwiło całościowe ukazanie złożoności systemu dublińskiego.

## **Konstrukcja pracy**

Konstrukcja rozprawy dostosowana jest do głównego celu, jakim jest „ukazanie procesu kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej i prezentacja mechanizmów określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego jako istotnego elementu tej polityki” (s.5). Określając cel pracy Doktorantka przedstawiła również tezy badawcze, w myśl których:

- proces kształtowania się polityki azylowej Unii Europejskiej ma charakter ewolucyjny,
- zobowiązanie państw członkowskich do przeprowadzenia procedury dublińskiej zgodnie z krajowymi systemami prawnymi negatywnie wpływa na prawidłowość procesu wstępnej kontroli wniosków azylowych,
- znaczący 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.

Tak nakreśloną perspektywę badawczą odzwierciedla struktura pracy, która jest logiczna i obejmuje pięć rozdziałów, dodatkowo zawiera Wprowadzenie, Zakończenie

i Bibliografię. Brakuje jednak wykazu skrótów i poprzedzenia analizy wszystkich rozdziałów wyodrębnionymi uwagami wstępnymi. Pozytywnie natomiast należy ocenić zamieszczenie w rozdziałach podsumowania wniosków.

We Wprowadzeniu Doktorantka podkreśliła znaczenie problematyki związanej z systemem dublińskim i polityką azylową Unii Europejskiej, uzasadniła wybór tematu, określiła jego zakres a także cel pracy i przyjęte metody badawcze. W kolejnych rozdziałach szczegółowej analizie poddany został status uchodźcy oraz inne formy ochrony międzynarodowej, europejskiej i krajowej, proces kształtowania się Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego, procedura systemu dublińskiego. Całość dopełnia omówienie przyczyn i kierunku przyszłych modyfikacji systemu dublińskiego.

### **Treść rozprawy – uwagi szczegółowe**

Rozważania merytoryczne Doktorantka rozpoczyna od przedstawienia statusu uchodźcy i innych form ochrony międzynarodowej. Rozdział ten obejmuje swoją treścią zagadnienia wstępne, których przedstawienie, jak podkreśla Autorka, „służy uzyskaniu odpowiedniego kontekstu dalszych rozważań” (s.6). W związku z tym, o ile zasadna wydaje się analiza działań w zakresie ochrony uchodźców, podejmowanych przez Radę Europy – organizację europejską z dużym dorobkiem legislacyjnym w zakresie praw człowieka, to wątpliwość budzi uwzględnienie, w pkt. 1.4.1 i 1.4.2, działań OPA i UA organizacji spoza regionu europejskiego, których systemy ochrony praw uchodźców tworzone były w innych okolicznościach i latach i dla których punktem odniesienia, podobnie jak dla systemu europejskiego, jest Konwencja z 1951 roku i Protokół z 1967 roku, a rozszerzenie przyjętych w tych systemach definicji uchodźcy i objęcie ochroną szerszych grup jest konsekwencją zapisów samej Konwencji, która nie ogranicza państw ani organizacji regionalnych w udzielaniu uchodźcom pomocy wykraczającej poza tą zawartą w Konwencji. Brakuje natomiast istotnych dla dalszych rozważań kwestii związanych z międzynarodowym ruchem osobowym i wykazania przez to odmienności i specyfiki systemu unijnego w zakresie polityki migracyjnej. Jest to o tyle istotne, że w kolejnym rozdziale Doktorantka od razu przechodzi do analizy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

Wątpliwości nasuwają się również co do zawartego na str. 10 stwierdzenia, że „azyl dyplomatyczny jest powiązany z prawem międzynarodowym. Jest to bowiem ochrona udzielana na terenie placówek dyplomatycznych państw. Z kolei akty prawa międzynarodowego odnoszące się do azylu politycznego nie mają charakteru wiążącego”.

W doktrynie przyjmuje się, że azyl jest instytucją prawa międzynarodowego, definiowaną jako szczególna forma przyjęcia cudzoziemca na terytorium państwa (...). Natomiast zasadnicza różnica między, rozróżnianym w prawie międzynarodowym, azylem terytorialnym (nazwa powszechnie przyjęta) i dyplomatycznym sprowadza się do miejsca udzielenia schronienia. W pierwszym przypadku jest to terytorium państwa, w drugim teren misji dyplomatycznej, pokład okrętów wojennych lub samolotów wojskowych, teren baz wojskowych, znajdujących się poza terytorium państwa udzielającego azyl. Ponadto należy zauważyć, że azyl terytorialny doczekał się kodyfikacji regionalnej pod auspicjami OPA, w postaci Konwencji o azylu terytorialnym, podpisanej w Caracas 28 marca 1954 roku.

W rozdziale drugim analizie poddane zostały działania UE zmierzające do utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jednak analiza zagadnień związanych z genezą tego systemu jest mało przejrzysta. Doktorantka powinna uwzględnić, że proces integracji europejskiej w sferze migracji i azylu początkowo odbywał się dwutorowo: poza strukturami Wspólnot Europejskich, w ramach tzw. procesu Schengen, oraz w ramach Wspólnoty Europejskiej i konsekwentnie przedstawić kolejne etapy tego procesu. W pierwszym – Układ z Schengen, Konwencję Wykonawczą i Konwencję Dublińską z 1990 roku, w drugim – JAE, Traktat z Maastricht, Traktat z Amsterdamu i instrumenty przyjęte na podstawie tego Traktatu, opierając się na tekstach opublikowanych w zbiorach dokumentów. Natomiast kolejne spotkania Rady Europejskiej były impulsem do dalszego rozwoju polityki azylowej i stosowanych regulacji prawnych na poziomie UE.

Trudno też zgodzić się ze stwierdzeniem, że „kreowanie wspólnej polityki azylowej Wspólnoty Europejskiej swój początek bierze od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, tj. od 1 maja 1999 roku” (s.44), bowiem zasadnicze znaczenie dla regulacji spraw azylowych miał Traktat z Maastricht z 1992 roku. Od chwili jego wejścia w życie, czyli od 1 listopada 1993 roku, państwa członkowskie UE mogły rozpocząć współpracę w nowej dziedzinie – spraw azylowych, mieszczących się w III filarze UE.

Również przy omawianiu Traktatu Amsterdamskiego (pkt. 2.1.2) Doktorantka pominęła bardzo istotną kwestię, konsekwencji przeniesienia polityki w dziedzinie azylu i migracji do pierwszego filaru. Akty prawne powstające w pierwszym filarze mają w przeważającej mierze charakter wiążący (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje). Część z nich może być bezpośrednio stosowana. Jedną z najistotniejszych konsekwencji było również poddanie tej polityki kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, obejmującej proces tworzenia i stosowania prawa oraz rozwiązywanie sporów interpretacyjnych. Ponadto, z punktu widzenia spraw azylowych, oprócz Protokołu nr 2 włączającego dorobek Schengen do systemu prawnego UE, stanowiącego Załącznik do TA,



istotny był również Protokół dotyczący prawa azylu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, który Doktorantka pomija (Teksty polskie Protokołów zostały opublikowane w: A. Łazowski, *Traktaty Europejskie*, Bydgoszcz-Warszawa 2003).

Zastrzeżenie budzi również nieuwzględnienie w końcowej części rozdziału drugiego aktualnie obowiązującego Traktatu Lizbońskiego z 2007 roku, który postawił sobie za cel stworzenie jednolitego systemu w zakresie polityki azylowej (stosowne postanowienia zawarte zostały w art. 78 TFUE). Ponadto, Traktat określił również środki jakie Parlament Europejski i Rada mają przyjąć dla ustanowienia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (art. 78 ust. 2 TFUE). Doktorantka przeszła jednak od razu do analizy konkluzji posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere oraz Programu Haskiego i Sztokholmskiego, a przecież ten ostatni został przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 10-11 grudnia 2009 roku, zaraz po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego i zawierał harmonogram działań UE, uwzględniających postanowienia tego Traktatu, w latach 2010-2014.

W kolejnych rozdziałach pracy, trzecim i czwartym, mających charakter wzajemnie komplementarny, Doktorantka koncentruje się na kryteriach ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku azylowego oraz na obowiązującej procedurze stosowania systemu dublińskiego. Należy podkreślić, że zawarte w rozdziale trzecim kryteria zostały omówione z uwzględnieniem analizy statystycznej w zakresie liczby przypadków ich stosowania w poszczególnych państwach, co pozwoliło na lepsze zrozumienie omawianych regulacji prawnych w kontekście ich stosowania. Doktorantka uwzględniła też wprowadzone w latach 2011-2013 zmiany do WESA w postaci nowych środków w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, w tym przyjęcia w 2013 roku nowego rozporządzenia Dublin III i nowej dyrektywy recepcyjnej.

Z kolei w rozdziale czwartym pozytywnie należy ocenić szczegółowe potraktowanie gwarancji i zabezpieczeń proceduralnych, które mają za zadanie poszanowanie praw wnioskodawców i zapewniają im prawidłowe zrozumienie swojej sytuacji w zakresie procedury dublińskiej. Podsumowując analizę zawartą w wymienionych rozdziałach Doktorantka słusznie zauważa, że „mankamenty systemu dublińskiego, ujawnione w badaniach prowadzonych w ramach tych rozdziałów, stały się najdotkliwiej odczuwalne w 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”. Stąd w rozdziale piątym koncentruje się na zmianach legislacyjnych oraz nowych regulacjach przyjętych w obszarze WESA pod wpływem kryzysu w latach 2015-2018. Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie w nim kontrowersji

związanych z relokacją uchodźców i oparcie analizy z tym związanej na danych statystycznych i uwzględnienie postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko Polsce, Węgrom i Czechom. Poprawne są również wnioski wynikające z analizy powyższych zagadnień, które sprowadzają się do stwierdzenia, że „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. Jednak 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” (s. 244).

Rozważania zawarte w wymienionych rozdziałach nie skłaniają do większej polemiki. Na szczególne podkreślenie zasługuje oparcie omówień zagadnień nie tylko na bogatej literaturze ale przede wszystkim bogatym materiale źródłowym, który poddany został dogłębnej analizie, co wydaje się istotne z punktu widzenia tematu dysertacji. Niewątpliwie zaletą rozprawy jest ukazanie praktycznego wymiaru omawianej problematyki. Na aprobatę zasługują również uwagi zawarte w Zakończeniu rozprawy. Doktorantka jasno artykułuje tezy pracy oraz wnioski wynikające z przeprowadzonej w poszczególnych rozdziałach analizy.

### **Formalna strona pracy**

Pod względem formalnym praca budzi wiele zastrzeżeń. Przede wszystkim odznacza się niezbyt poprawną redakcją przypisów, np. zbędne powtarzanie całych tytułów, gdy jest „op. cit.”, dotyczy to całej pracy, podobnie jak brak podania strony publikacji z której pochodzą informacje (np. przyp. 8,12,17,21,33,126,128,134,161,207,288,395), w niektórych przypisach podawane są strony od-do a nie strona z której fragment został odpisany (np. przyp. 4,10,109,112,146,155,368,441,444), albo brak jest „ibidem” (np. przyp. 6,28,40,44,55,214,215,216,361,387,464), lub „op. cit.”, jak np. w przyp. 368 i innych. Z kolei np. w przyp. 339 i 394 nie wiadomo o jaką publikację chodzi. Ponadto nazwy miesięczników, czy innych publikatorów, powinny być ujęte w cudzysłowie, następnie powinien być podany rok, numer i strona, natomiast w całej pracy brak jest jednolitości w tym względzie, przy źródłach WE/UE powinno być Dz. Urz. a nie Dz. U., który jest polskim publikatorem, po „w:” raz w pierwszej kolejności podani są redaktorzy (np. przyp. 109,126,381), innym razem dopiero po tytule publikacji (np. przyp. 31,122, czy 148), w niektórych przypisach brak jest podania tytułu albo, tak jak w przyp. 146, podany jest sam tytuł – takich błędów jest więcej.

W przypadku orzeczeń brak jest dokładnego podania źródła: np. tylko wyrok w sprawie ale nie wiadomo jakiej (np. przyp. 396) albo nie jest podana data orzeczenia, niektóre nazwy konwencji, czy instytucji, pisane są raz małymi a innym razem dużymi literami np. Konwencja Wykonawcza, Komisja, Parlament Europejski.

Odwołując się do standardowych dokumentów z prawa międzynarodowego Doktorantka powołuje jako źródło głównie strony internetowe (np. przyp. 87,98,108,121,158,165,219,375), nie zważając, że są one opublikowane w zbiorach dokumentów prawa międzynarodowego publicznego pod redakcją np. Anny Przyborowskiej-Klimczak, a w przypadku materiałów źródłowych WE/UE w wielu zbiorach dokumentów m.in. autorstwa Anny Przyborowskiej-Klimczak i Ewy Skrzydło-Tefelskiej czy Jana Barcza. Wydaje się, że prościej i poprawniej byłoby odwołać się do treści tych dokumentów korzystając ze wskazanych opracowań.

Z kolei w Bibliografii materiał źródłowy powinien być uporządkowany w/g lat przyjęcia aktów prawnych i dokumentów przez daną organizację międzynarodową, dotyczy to również orzecznictwa, uwzględnione powinny być również zbiory dokumentów.

Doktorantka nie wykazała należytej staranności przy końcowej korekcie technicznej pracy. Nie pomniejsza to jednak merytorycznej wartości pracy, którą oceniam pozytywnie. Rozprawę cechuje bogactwo treści, jak również trafność wielu wniosków.

Reasumując rozprawa doktorska mgr Pauliny Agnieszki Wilczyńskiej pt. „System dubliński jako element polityki azylowej Unii Europejskiej” jest niewątpliwie aktualnym i samodzielny opracowaniem – zarówno ze względu na ujęcie tematu, jak i prezentowane wnioski. Autorka dokonała wnikliwej analizy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego wykazując dobrą znajomość omawianych zagadnień. Stwierdzam więc, że recenzowana dysertacja spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) i wnioskuję do Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku o jej przyjęcie i dopuszczenie mgr Pauliny Agnieszki Wilczyńskiej do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

