

Byla C-568/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. rugsėjo 16 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Raad van State (Nyderlandai)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. rugpjūčio 25 d.

Apeliantas:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Kitos apeliacinio proceso šalys:

E. ir S., taip pat atstovaujantys savo nepilnamečiams vaikams

Pagrindinės bylos dalykas

Pagrindinė byla susijusi su apeliaciniu skundu, kurį *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Teisingumo ir saugumo valstybės sekretorius, toliau – *Staatssecretaris*) padavė *Raad van State* (Valstybės Taryba) dėl 2020 m. kovo 20 d. *Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam* (Hagos apygardos teismas, buveinė Amsterdame) sprendimo. Šiuo sprendimu *Rechtbank* panaikino 2020 m. sausio 29 d. *Staatssecretaris* nutarimus, kuriais jis atsisakė nagrinėti atitinkamų užsieniečių tarptautinės apsaugos prašymus.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį prejudicinį klausimą Teisingumo Teismui pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar valstybės narės remiantis Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių išduota diplomato asmens tapatybės kortelė yra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, kaip jis suprantamas pagal Dublino reglamento 2 straipsnio 1 punktą.

Prejudicinis klausimas

Ar Dublino reglamento 2 straipsnio 1 punktą reikia aiškinti taip, kad valstybės narės remiantis Vienos konvencija dėl diplomatinio santykių išduota diplomato asmens tapatybės kortelė yra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, kaip jis suprantamas pagal šią nuostatą?

Nurodytos tarptautinės ir Sąjungos teisės nuostatos

1961 m. balandžio 18 d. Vienos konvencijos dėl diplomatinio santykių 2, 4, 7, 9, 10 ir 39 straipsniai.

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, 4 ir 5 konstatuojamosios dalys ir 2, 12 ir 14 straipsniai.

Faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos santrauka

- 1 Atitinkami užsieniečiai yra šeimą sudarantys trečiosios šalies piliečiai. Tėvas dirbo savo šalies ambasadoje valstybėje narėje X ir kartu su šeima joje gyveno. Valstybės narės X užsienio reikalų ministerija jiems išdavė diplomato asmens tapatybės korteles. Po kelerių metų šeima išvyko iš šios valstybės narės ir pateikė tarptautinės apsaugos prašymus Nyderlanduose.

Perėmimo savo žinion procedūros eiga

- 2 2019 m. liepos 31 d. *Staatssecretaris* konstatavo, kad pagal Dublino reglamento 12 straipsnio 1 arba 3 dalį už prašymų nagrinėjimą yra atsakinga valstybė narė X.
- 3 2019 m. rugpjūčio 30 d. valstybė narė X netenkino prašymų atitinkamus užsieniečius perimti savo žinion. Valstybė narė X nurodė, kad ji jiems nebuvo išdavusi nei vizos, nei teisę gyventi šalyje patvirtinančio dokumento ir kad šie asmenys jos teritorijoje gyveno tik remdamiesi savo diplomatinio statusu. Jiems nereikėjo vizų, nes jie į valstybę narę X ir į Nyderlandus atvyko su savo diplomato asmens tapatybės kortelėmis. Valstybės narės X manymu, pagal Dublino reglamento 12 straipsnio 2 dalį atsakinga valstybė narė yra Nyderlandai.
- 4 2019 m. rugsėjo 11 d. *Staatssecretaris* paprašė valstybės narės X dar kartą išnagrinėti prašymus perimti užsieniečius savo žinion. Remdamasis valstybės narės X užsienio reikalų ministerijos parengtomis gairėmis *Staatssecretaris* nurodė manantis, kad šios valstybės narės išduotos diplomato asmens tapatybės kortelės yra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas. *Staatssecretaris* manymu, pagal Dublino reglamento 12 straipsnio 1 dalį atsakinga valstybė narė yra valstybė narė X.

- 5 2019 m. rugsėjo 25 d. valstybė narė X galiausiai tenkino prašymus perimti užsieniečius savo žinion pagal Dublino reglamento 12 straipsnio 1 dalį.

Nutarimai ir Rechtbank sprendimai

- 6 2020 m. sausio 29 d. nutarimais *Staatssecretaris* atsisakė nagrinėti atitinkamų užsieniečių tarptautinės apsaugos prašymus motyvuodamas tuo, kad už jų nagrinėjimą yra atsakinga valstybė narė X.
- 7 Atitinkami užsieniečiai šiuos nutarimus apskundė ir per procesą *Rechtbank* teigė, kad valstybė narė X nėra atsakinga už jų prašymų nagrinėjimą. Valstybės narės X institucijos joms niekada nėra išdavusios teisę gyventi šalyje patvirtinančio dokumento. Jų teisė gyventi šalyje kilo tiesiogiai iš Vienos konvencijos arba jų diplomatinio statuso. Diplomato asmens tapatybės kortelės tik įrodė jų teisę gyventi šalyje.
- 8 *Rechtbank* tenkino skundą ir panaikino nutarimus. Teismas visų pirma konstatavo, kad valstybės narės X išduotos diplomato asmens tapatybės kortelės negali būti laikomos leidimu gyventi šalyje, nes atitinkami užsieniečiai teisę gyventi valstybėje narėje X jau turėjo pagal Vienos konvenciją. Todėl diplomato asmens tapatybės kortelių reikšmė šiai teisei gyventi šalyje buvo vien deklaratyvus (ne esminio) pobūdžio. *Rechtbank* manymu, *Staatssecretaris*, kuris valstybę narę X nepagrįstai laikė atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą, šiuos prašymus turi išnagrinėti iš esmės.
- 9 *Staatssecretaris* dėl šio sprendimo padavė apeliacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 10 *Staatssecretaris* visų pirma teigia, kad atitinkamiems užsieniečiams valstybės narės X išduotos diplomato asmens tapatybės kortelės tikrai patenka į Dublino reglamento 2 straipsnio 1 punkte pateiktą sąvokos „teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas“ apibrėžtį. Jo manymu, valstybė narė X faktiškai išduodama tapatybės korteles patvirtino, kad užsieniečiai turi teisę gyventi šalyje pagal Vienos konvenciją. To esą niekaip nekeičia aplinkybė, kad teisę gyventi šalyje kilo tiesiogiai iš šios konvencijos. Mat pagal Dublino reglamentą, kuriame nėra nurodyta, kad teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas turi būti išduotas pagal užsieniečių teisinę padėtį reglamentuojančius teisės aktus, neatmestina, kad diplomato asmens tapatybės kortelė gali būti teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, kaip jis suprantamas pagal šią nuostatą.
- 11 Kaip papildomą argumentą *Staatssecretaris* nurodė, kad diplomato asmens tapatybės kortelė teisę gyventi šalyje patvirtinančiu dokumentu turi būti laikoma atsižvelgiant į Dublino reglamento bendrą sistemą ir tikslus. Pagrindinė valstybė atitinkamiems užsieniečiams atvykstant į valstybių narių teritoriją ir joje

apsigyvenant buvo valstybė narė X. 2017 m. liepos 26 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Jafari*, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, taikytinas pagal analogiją.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 12 Kai kuriose valstybėse narėse diplomato asmens tapatybės kortelė laikoma teisę gyventi šalyje patvirtinančiu dokumentu, kai kuriose – ne.

Dublino reglamento 2 straipsnio 1 punkto aiškinimas

- 13 Siekiant atsakyti į prejudicinį klausimą, Dublino reglamento 2 straipsnio 1 punktas turi būti aiškinamas remiantis šios nuostatos formuluote, taip pat šio reglamento ir Vienos konvencijos bendra sistema, kontekstu ir tikslais, kaip toliau nurodyta.

- Remiantis sąvokos „teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas“ apibrėžtimi aiškiai atsakyti į prejudicinį klausimą negalima.

Pagal Dublino reglamentą teisę gyventi šalyje patvirtinančio dokumento reikalaujama tik plačiąja prasme, nėra aiškiai nustatyta, kad jis turi būti išduotas pagal nacionalinę teisę. Be to, valstybės narės institucijos turi išduoti leidimą gyventi tos valstybės teritorijoje, tačiau išsamiau nenustatyta, koks turi būti šio leidimo turinys.

- Iš Dublino reglamento bendros sistemos, konteksto, tikslų ir priėmimo istorijos atsakymas taip pat nepaaiškėja.

Dublino reglamentu siekiama nustatyti aiškų ir veiksmingą valstybės narės, atsakingos už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo būdą (4 ir 5 konstatuojamosios dalys). Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, be kita ko, matyti, kad Dublino reglamentu siekiama užkirsti kelią *forum shopping* ir kad už tokio prašymo nagrinėjimą yra atsakinga valstybė narė, dėl kurios asmuo atvyko į valstybių narių teritoriją arba apsigyveno joje. Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad laisvo judėjimo erdvėje kiekviena valstybė narė yra atsakinga visoms kitoms už savo veiksmus, susijusius su trečiųjų šalių piliečių atvykimu ir apsigyvenimu. Todėl kiekviena valstybė narė privalo pagal solidarumo ir lojalaus bendradarbiavimo principus prisiimti savo veiksmų pasekmes (taip pat žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Jafari*, C-646/16, EU:C:2017:586, 87 ir 88 punktus, 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, 54 punktą ir 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *N. S. ir kt.*, EU:C:2011:865, 79 punktą).

- Vienos konvencijoje nustatytos diplomatinių santykių taisyklės.

Diplomatinio personalo nariai, išskyrus atstovybės vadovą, ir jų šeimos nariai tik privalo užsienio reikalų ministerijai pranešti apie savo paskyrimą, atvykimą ir galutinį išvykimą arba savo funkcijų atstovybėje pasibaigimą. Iš

anksto pranešti apie konkretų atvykimą ir išvykimą nėra būtina. Atstovaujamoji valstybė paskiria diplomatinio personalo narius (4, 7 ir 10 straipsniai). Šio paskyrimo, kuriuo suteikiamas diplomatinis statusas, pasekmė yra tai, kad diplomatas ir jo šeimos nariai gali naudotis konvencijoje nustatytais privilegijomis ir imunitetais, įskaitant teisę gyventi priimančiojoje valstybėje (39 straipsnis). Pagal konvenciją jos šalys įpareigojamos diplomatinio personalo nariams ir jų šeimų nariams leisti gyventi šalyje. Tokių asmenų teisės gyventi šalyje atsiradimas nepriklauso nuo to, ar priimančioji valstybė išduoda teisę gyventi šalyje patvirtinantį dokumentą, ar atsisako jį išduoti.

14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, iš to kyla dvi aiškinimo galimybės:

- diplomato asmens tapatybės kortelė yra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, taigi už tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą yra atsakinga valstybė narė X;
- diplomato asmens tapatybės kortelė nėra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, taigi už tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą yra atsakingi Nyderlandai.

Pirmoji galimybė: diplomato asmens tapatybės kortelė yra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas

15 Šis aiškinimas suderinamas su principu, kad už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą atsakinga valstybė narė, dėl kurios asmuo atvyko į valstybių narių teritoriją arba apsigyveno joje (2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Jafari*, C-646/16, EU:C:2017:586, 87 punktas ir Pasiūlymo dėl reglamento „Dublinas III“ (KOM(2008) 820 galutinis) aiškinamojo memorandumo 3 punktą).

16 Šiuo atveju atitinkami užsieniečiai glaudžiausiai susiję su valstybe nare X. Jie į valstybių narių teritoriją atvyko siekdami palaikyti atstovaujamosios valstybės ir valstybės narės X diplomatinis santykius. Jie valstybėje narėje X kelerius metus dirbo ir gyveno. Kitoks aiškinimas reikštų, kad užsieniečiai, dirbę valstybėje narėje kaip diplomatinio personalo nariai ir paskui norintys pateikti tarptautinės apsaugos prašymą, patys galėtų pasirinkti, kurioje valstybėje narėje jį pateikti. Kaip tik to buvo siekiama išvengti nustatant vienodus atsakingos valstybės narės nustatymo mechanizmus ir kriterijus (2019 m. balandžio 2 d. Sprendimo *H. ir R.*, EU:C:2019:280, 77 punktą).

Antroji galimybė: diplomato asmens tapatybės kortelė nėra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas

17 Iš Vienos konvencijos, atrodo, darytina išvada, kad, kalbant apie tarptautinį diplomatų judėjimą, į priimančiosios valstybės atsakomybės sritį nepatenka leidimo diplomatams gyventi jos teritorijoje išdavimas arba atsisakymas jį išduoti.

- 18 Šiuo atveju atstovaujamoji valstybė šeimos tėvą įdarbino valstybėje narėje X kaip diplomatinės atstovybės personalo narį ir dėl to jis ir jo šeima gavo diplomatinį statusą. Jų teisė gyventi valstybėje narėje X buvo diplomatinio statuso suteikiama privilegija. Ji kilo tiesiogiai iš Vienos konvencijos ir tam valstybės narės X institucijos neturėjo atlikti jokių veiksmų. Diplomato asmens tapatybės kortelė tik įrodė jau esamą užsieniečių teisę gyventi valstybėje narėje X. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, tai yra svarus argumentas, patvirtinantis aiškinimą, kad diplomato asmens tapatybės kortelė nėra teisę gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas, kaip jis suprantamas pagal Dublino reglamentą.

Išvada

- 19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, atsakymas į šį klausimą nėra aiškus. Jis nepaaiškėja tiesiogiai iš atitinkamos Dublino reglamento nuostatos, šio reglamento sistemos ir atitinkamų tarptautinės teisės taisyklių. Dėl Dublino reglamento nėra suformuotos ir Teisingumo Teismo jurisprudencijos, kuri suteiktų aiškumo šiuo klausimu. Be to, valstybėse narėse, akivaizdu, taikoma skirtinga praktika.
- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad šiuo atveju valstybės narės X institucijos neišdavė leidimo, tad nėra ir teisę gyventi šalyje patvirtinančio dokumento, vis dėlto, atsižvelgdamas į Dublino reglamento tikslus ir principus, laiko neatmestinu ir kitokį aiškinimą.