

Sprawa C-568/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

16 września 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

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

25 sierpnia 2021 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Strona przeciwna:

E. i S., również w imieniu swoich małoletnich dzieci

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy wniesionego do Raad van State (rady stanu) środka odwoławczego, w którym staatssecretaris (sekretarz stanu) odwołał się od wyroku z dnia 20 marca 2020 r. wydanego przez rechtbank Den Haag, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie. W wyroku tym rechtbank stwierdził nieważność wydanej przez staatssecretaris decyzji z dnia 29 stycznia 2020 r. odmawiającej przyjęcia do rozpoznania wniosków cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Sąd odsyłający zwraca się, na podstawie art. 267 TFUE, do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o to, czy legitymacja dyplomatyczna wydana przez państwo członkowskie na podstawie konwencji wiedeńskiej o stosunkach

dyplomatycznych stanowi dokument pobytu w rozumieniu art. 2 lit. 1) rozporządzenia dublińskiego.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 2 lit. 1) rozporządzenia dublińskiego należy interpretować w ten sposób, że legitymacja dyplomatyczna wydana przez państwo członkowskie na podstawie konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych stanowi dokument pobytu w rozumieniu tegoż przepisu?

Powołane przepisy prawa międzynarodowego i prawa Unii

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r.: art. 2, 4, 7, 9 10 i 39.

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: motywy 4 i 5, art. 2, 12 i 14.

Streszczenie stanu faktycznego i postępowania

- 1 Cudzoziemcy są obywatelami państwa trzeciego i tworzą rodzinę. Ojciec pracował w ambasadzie swojego kraju w państwie członkowskim X, gdzie mieszkał wraz ze swoją rodziną. Otrzymali oni legitymacje dyplomatyczne z ministerstwa spraw zagranicznych państwa członkowskiego X. Po kilku latach rodzina opuściła to państwo członkowskie i złożyła wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach.

Przebieg postępowania w sprawie przejęcia

- 2 W dniu 31 lipca 2019 r. staatssecretaris uznał, że na podstawie art. 12 ust. 1 lub 3 rozporządzenia dublińskiego za rozpatrzenie wspomnianych wniosków odpowiedzialne jest państwo członkowskie X.
- 3 Państwo członkowskie X odrzuciło wnioski o przejęcie w dniu 30 sierpnia 2019 r. Jest ono zdania, że cudzoziemcom nie wydano wizy ani dokumentu pobytu i że przebywali oni w państwie członkowskim X wyłącznie na podstawie swojego statusu dyplomatycznego. Cudzoziemcy podróżowali do państwa członkowskiego X i do Niderlandów na podstawie paszportów dyplomatycznych, w związku z czym nie potrzebowali wiz. Zdaniem tego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego, odpowiedzialność [za rozpatrzenie wniosków] spoczywa na Niderlandach.

- 4 W dniu 11 września 2019 r. staatssecretaris zwrócił się do państwa członkowskiego X o rozpatrzenie wniosków o przejęcie. Staatssecretaris – powołując się w tym względzie się na podręcznik ministerstwa spraw zagranicznych państwa członkowskiego X – jest zdania, iż wydane przez państwo członkowskie X legitymacje dyplomatyczne stanowią dokument pobytu. Według staatssecretaris – zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego odpowiedzialność [za rozpatrzenie wniosków] spoczywa na państwie członkowskim X.
- 5 W dniu 25 września 2019 r. państwo członkowskie X przyjęło jednak wnioski o przejęcie zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego.

Decyzje i wyrok rechtbanku

- 6 Decyzjami z dnia 29 stycznia 2020 r. staatssecretaris odmówił przyjęcia do rozpatrzenia wniosków cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej, ponieważ odpowiedzialne było za to państwo członkowskie X.
- 7 Cudzoziemcy zaskarżyli te decyzje, a przed rechtbankiem podnieśli, że państwo członkowskie X nie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie ich wniosków. Organy państwa członkowskiego X nigdy bowiem nie wydały im dokumentu pobytu. Swoje prawo pobytu wywodzili oni bowiem bezpośrednio z konwencji wiedeńskiej, a mianowicie ze swojego statusu dyplomatycznego. Ich legitymacje dyplomatyczne stanowią jedynie jego potwierdzenie.
- 8 Rechtbank uznał skargę za zasadną i uchylił rzucone decyzje. Rechtbank orzekł w szczególności, iż wydanych przez państwo członkowskie X legitymacji dyplomatycznych nie można traktować jak zezwolenia lub zgody na pobyt, ponieważ cudzoziemcy posiadali już prawo pobytu w państwie członkowskim X na podstawie konwencji wiedeńskiej. Legitymacje dyplomatyczne miały zatem w stosunku do tego prawa pobytu charakter czysto deklaratoryjny (a nie tworzący prawo). Zdaniem rechtbanku staatssecretaris, który niesłusznie obarczył państwo członkowskie X odpowiedzialnością za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, powinien wnioski te rozpatrzyć co do istoty.
- 9 Sekretarz stanu złożył środek odwoławczy od tego wyroku do sądu odsyłającego.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 10 W pierwszej kolejności staatssecretaris podnosi, iż legitymacje dyplomatyczne wydane cudzoziemcom przez państwo członkowskie X mieszczą się w zakresie definicji dokumentu pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia dublińskiego. Faktycznie wydając te karty, państwo członkowskie X potwierdziło, że cudzoziemcy mają prawo pobytu na mocy konwencji wiedeńskiej. Tego prawa pobytu nie podważa okoliczność, że wywodzi się ono bezpośrednio z tejże konwencji. Rozporządzenie dublińskie, które nie stawia wymogu posiadania dokumentu pobytu na podstawie prawa o cudzoziemcach, nie wyklucza przecież,

że legitymacja dyplomatyczna może stanowić dokument pobytu w rozumieniu wspomnianych wyżej przepisów.

- 11 Pomocniczo staatssecretaris podnosi, iż uwzględniając ogólną systematykę i cele rozporządzenia dublińskiego, legitymacje dyplomatyczne należy traktować jak dokument pobytu. Państwo członkowskie X odegrało największą rolę w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium państw członkowskich. Przez analogię zastosowanie ma wyrok Trybunału z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586.

Streszczenie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 12 Niektóre państwa członkowskie uznają legitymację dyplomatyczną za dokument pobytu, inne – nie.

Wykładnia art. 2 lit. l) rozporządzenia dublińskiego

- 13 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, należy dokonać wykładni art. 2 lit. l) rozporządzenia dublińskiego w świetle brzmienia tegoż przepisu, jego ogólnej systematyki, kontekstu i celów, jak również i w świetle konwencji wiedeńskiej:

- Definicja pojęcia „dokument pobytu” nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Rozporządzenie dublińskie stawia jedynie wymóg posiadania dokumentu pobytu w sensie ogólnym, nie określając wyraźnie, że musi być to dokument wydany zgodnie z prawem krajowym. Dalej jest mowa o wymogu posiadania udzielonej przez organy państwa członkowskiego zgody na pozostanie na jego terytorium, przy czym nie jest sprecyzowane, na czym taka zgoda miałaby polegać.

- Ogólna systematyka rozporządzenia dublińskiego, jego kontekst, cele oraz prace przygotowawcze poprzedzające jego przyjęcie również nie zawierają wskazówek, które prowadziłyby do rozstrzygnięcia tego zagadnienia.

Celem rozporządzenia dublińskiego jest ustanowienie precyzyjnej i sprawnej metody ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (motywy 4 i 5). Z orzecznictwa Trybunału wynika między innymi, że rozporządzenie dublińskie ma na celu zapobieganie zjawisku „forum shoppingu” oraz ustanowienie, że odpowiedzialność za rozpatrzenie takiego wniosku spoczywa na państwie członkowskim, do którego odbywa się wjazd lub w którym następuje pobyt na terytorium państw członkowskich. Podobnie Trybunał orzekł, że w obszarze swobodnego przemieszczania się każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne wobec wszystkich

pozostałych państw członkowskich za swe działania w zakresie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich. Każde państwo członkowskie musi zatem ponosić ich konsekwencje w duchu solidarności i lojalnej współpracy (zob. m.in. wyroki z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 87–88; z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 54; z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i inni, EU:C:2011:865, pkt 79).

- Konwencja wiedeńska określa zasady regulujące stosunki dyplomatyczne.

Inaczej niż to jest w przypadku szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego, w przypadku pozostałych członków personelu dyplomatycznego i ich rodzin należy jednie zawiadomić ministerstwo spraw zagranicznych o ich mianowaniu, przybyciu, ostatecznym wyjeździe lub też o zakończeniu ich funkcji. Nie wymaga się uprzedniego powiadomienia o przybyciu i wyjeździe. Wyznaczenie personelu dyplomatycznego leży w gestii państwa wysyłającego (art. 4, 7 i 10). Następstwem tego wyznaczenia, na mocy którego nadaje się status dyplomatyczny, jest to, że dyplomata i członkowie jego rodziny mają prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów przewidzianych w tej konwencji, w tym z prawa do przebywania w państwie przyjmującym (art. 39). Konwencja zobowiązuje państwa będące jej stronami do zezwolenia na pobyt personelu dyplomatycznego i członków jego rodziny. Zaistnienie ich prawa pobytu nie jest zależne od wydania lub odmowy wydania dokumentu pobytu przez państwo przyjmujące.

- 14 W świetle powyższego sąd odsyłający widzi dwie możliwe interpretacje:

- Legitymacja dyplomatyczna jest dokumentem pobytu, w związku z czym państwo członkowskie X jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- Legitymacja dyplomatyczna nie jest dokumentem pobytu, w związku z czym za rozpatrzenie rzeczonych wniosków odpowiedzialne są Niderlandy.

Możliwość 1: Legitymacja dyplomatyczna jest dokumentem pobytu

- 15 Taka interpretacja byłaby zgodna z założeniem, że odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, do którego odbywa się wjazd lub w którym następuje pobyt na terytorium państw członkowskich [wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 87, oraz uzasadnienie wniosku Dublin III (COM(2008) 820 final, pkt 3)].
- 16 W niniejszym przypadku cudzoziemcy mają najsilniejszy związek z państwem członkowskim X. Wjechali oni na terytorium państw członkowskich na potrzeby stosunków dyplomatycznych między państwem wysyłającym a państwem członkowskim X, gdzie też pracowali i mieszkali przez kolejnych kilka lat.

Odmienne interpretacja prowadziłaby do sytuacji, w której cudzoziemcy zatrudnieni jako członkowie personelu dyplomatycznego w danym państwie członkowskim, a pragnący następnie złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, mogliby sami wybierać, w którym państwie członkowskim to zrobić. Wprowadzenie jednolitych mechanizmów i kryteriów zmierzających do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego temu właśnie ma zapobiegać (wyrok z dnia 2 kwietnia 2019 r., H. i R., EU:C:2019:280, pkt 77).

Możliwość 2: Legitymacja dyplomatyczna nie jest dokumentem pobytu

- 17 Z konwencji wiedeńskiej zdaje się wynikać, że w dziedzinie stosunków dyplomatycznych do kompetencji państwa przyjmującego nie należy udzielenie lub odmowa zgody na pobyt dyplomatów na jego terytorium.
- 18 W niniejszym przypadku państwo wysyłające mianowało ojca na członka personelu przedstawicielstwa dyplomatycznego w państwie członkowskim X, w wyniku czego on i jego rodzina uzyskali status dyplomatyczny. Ich prawo pobytu w państwie członkowskim X było przywilejem wynikającym z tegoż statusu dyplomatycznego. Przywilej ten wywodzili oni bezpośrednio – bez pośrednictwa organów państwa członkowskiego X – z konwencji wiedeńskiej. Legitymacja dyplomatyczna stanowi jedynie potwierdzenie legalnego już pobytu cudzoziemców w państwie członkowskim X. Zdaniem sądu odsyłającego mocno przemawia to za wykładnią, zgodnie z którą legitymacja dyplomatyczna nie jest dokumentem pobytu w rozumieniu rozporządzenia dublińskiego.

Wnioski

- 19 Zdaniem sądu odsyłającego trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Nie można wywieść jej bezpośrednio z omawianych przepisów rozporządzenia dublińskiego, z systemu tegoż rozporządzenia czy z odnośnych zasad prawa międzynarodowego. Nie istnieje też żadne orzecznictwo Trybunału dotyczące rozporządzenia dublińskiego, które rzucałoby światło na tę kwestię. Ponadto wydaje się, że państwa członkowskie stosują różne praktyki.
- 20 Chociaż sąd odsyłający sądzi, że w niniejszej sprawie nie można mówić o zgodzie udzielonej przez organy państwa członkowskiego X, a zatem nie można mówić również o dokumencie pobytu, to jednak w przekonaniu sądu z uwagi na cele i założenia rozporządzenia dublińskiego, nie można wykluczyć innej wykładni.