

Υπόθεση C-568/21

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

16 Σεπτεμβρίου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Raad van State (Κάτω Χώρες)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

25 Αυγούστου 2021

Εκκαλών:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Εφεσίβλητοι:

Ε. και Σ., εκπροσωπώντας και τα ανήλικα τέκνα τους

Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης

Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά το ένδικο μέσο που άσκησε ο Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Υφυπουργός Δικαιοσύνης και Ασφάλειας, στο εξής: υφυπουργός) ενώπιον του Raad van State (Συμβουλίου της Επικρατείας) κατά της αποφάσεως του Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (πρωτοδικείου Χάγης με τόπο συνεδριάσεως το Άμστερνταμ) της 20ής Μαρτίου 2020. Με την απόφαση αυτή, το Rechtbank ακύρωσε τις αποφάσεις του υφυπουργού της 29ης Ιανουαρίου 2020, με τις οποίες αρνήθηκε να εξετάσει τις αιτήσεις των ενδιαφερομένων αλλοδαπών (στο εξής: εφεσίβλητοι) για διεθνή προστασία.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, αν δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου εκδοθέν από κράτος μέλος βάσει της Συμβάσεως της Βιέννης περί των διπλωματικών σχέσεων συνιστά άδεια διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού του Δουβλίνου.

Προδικαστικό ερώτημα

Έχει το άρθρο 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού του Δουβλίνου την έννοια ότι δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος βάσει της Συμβάσεως της Βιέννης περί των διπλωματικών σχέσεων αποτελεί άδεια διαμονής κατά την έννοια της διατάξεως αυτής.

Παρατιθέμενες διατάξεις του διεθνούς δικαίου και του δικαίου της Ένωσης

Σύμβαση της Βιέννης περί των διπλωματικών σχέσεων, της 18ης Απριλίου 1961, άρθρα 2, 4, 7, 9, 10 και 39.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, αιτιολογικές σκέψεις 4 και 5, άρθρα 2, 12 και 14.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Οι εφεσίβλητοι είναι υπήκοοι τρίτων χωρών και αποτελούν οικογένεια. Ο πατέρας εργάστηκε στην πρεσβεία της χώρας του στο κράτος μέλος X και ζούσε εκεί με την οικογένειά του. Το Υπουργείο Εξωτερικών του κράτους μέλους X εξέδωσε για αυτούς δελτία ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου. Μετά από πολλά έτη, η οικογένεια εγκατέλειψε το εν λόγω κράτος μέλος και ζήτησε διεθνή προστασία στις Κάτω Χώρες.

Πορεία της διαδικασίας επί των αιτημάτων αναδοχής

- 2 Στις 31 Ιουλίου 2019, ο υφυπουργός διαπίστωσε ότι το κράτος μέλος X ήταν αρμόδιο για την εξέταση των αιτημάτων, σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφοι 1 ή 3, του κανονισμού του Δουβλίνου.
- 3 Το κράτος μέλος X απέρριψε τα αιτήματα αναδοχής στις 30 Αυγούστου 2019. Εκτιμά ότι στους εφεσιβλήτους δεν είχε χορηγηθεί θεώρηση ή άδεια διαμονής και ότι διέμεναν στο κράτος μέλος X απλώς και μόνο λόγω του διπλωματικού τους καθεστώτος. Οι εφεσίβλητοι εισήλθαν στο κράτος μέλος X και στις Κάτω Χώρες με τα διπλωματικά δελτία ταυτότητάς τους και, επομένως, δεν χρειάζονταν θεώρηση εισόδου. Δυνάμει του άρθρου 14, παράγραφος 2, του κανονισμού του Δουβλίνου, αρμοδιότητα έχουν οι Κάτω Χώρες.
- 4 Στις 11 Σεπτεμβρίου 2019, ο υφυπουργός ζήτησε από το κράτος μέλος X να εξετάσει τα αιτήματα αναδοχής. Ο υφυπουργός, στηριζόμενος σε εγχειρίδιο του Υπουργείου Εξωτερικών του κράτους μέλους X, εκτιμά ότι τα δελτία ταυτότητας

διπλωματικού υπαλλήλου που εξέδωσε το εν λόγω κράτος μέλος συνιστούν άδεια διαμονής. Κατά τον υφυπουργό, αρμόδιο κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού του Δουβλίνου είναι το κράτος μέλος X.

- 5 Στις 25 Σεπτεμβρίου 2019, το κράτος μέλος X δέχθηκε τελικά τα αιτήματα αναδοχής βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού του Δουβλίνου.

Οι επίμαχες πράξεις και οι αποφάσεις του Rechtbank

- 6 Με πράξεις της 29ης Ιανουαρίου 2020, ο υφυπουργός αρνήθηκε να εξετάσει τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας των εφεσιβλήτων, καθόσον το κράτος μέλος X ήταν αρμόδιο προς τούτο.
- 7 Οι εφεσίβλητοι άσκησαν προσφυγή κατά των πράξεων αυτών και υποστήριξαν ενώπιον του Rechtbank ότι το κράτος μέλος X δεν ήταν αρμόδιο να αποφανθεί επί των αιτήσεών τους. Οι αρχές του κράτους μέλους X ουδέποτε τους χορήγησαν άδεια διαμονής. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα διαμονής τους απορρέει ευθέως από τη Σύμβαση της Βιέννης ή από το διπλωματικό της καθεστώς. Τα διπλωματικά δελτία ταυτότητάς τους επιβεβαιώνουν απλώς το δικαίωμα διαμονής.
- 8 Το Rechtbank δέχθηκε την προσφυγή και ακύρωσε τις εν λόγω πράξεις. Ειδικότερα, έκρινε ότι τα δελτία ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου που εξέδωσε το κράτος μέλος X δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως άδεια διαμονής ή ως έγκριση διαμονής, καθόσον οι εφεσίβλητοι είχαν ήδη δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος X δυνάμει της Συμβάσεως της Βιέννης. Επομένως, τα δελτία ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου έχουν αμιγώς αναγνωριστικό (και όχι συστατικό) χαρακτήρα του εν λόγω δικαιώματος διαμονής. Κατά το Rechtbank, ο υφυπουργός, ο οποίος κακώς εξέλαβε το κράτος μέλος X ως αρμόδιο για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, οφείλει να εξετάσει τις αιτήσεις επί της ουσίας.
- 9 Ο υφυπουργός άσκησε ένδικο μέσο κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 10 Ο υφυπουργός υποστηρίζει ότι τα δελτία ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου που εκδόθηκαν για τους εφεσιβλήτους από το κράτος μέλος X εμπίπτουν σαφώς στον ορισμό της «άδειας διαμονής» κατά το άρθρο 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού του Δουβλίνου. Μέσω της εκδόσεως των δελτίων ταυτότητας, το κράτος μέλος X επιβεβαίωσε ότι οι εφεσίβλητοι είχαν δικαίωμα διαμονής δυνάμει της Συμβάσεως της Βιέννης. Το γεγονός ότι το δικαίωμα διαμονής απορρέει απευθείας από τη σύμβαση αυτή ουδόλως μεταβάλλει το εν λόγω συμπέρασμα. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός του Δουβλίνου, ο οποίος δεν θεσπίζει άδεια διαμονής υπό το πρίσμα του δικαίου αλλοδαπών, δεν αποκλείει το ενδεχόμενο το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου να συνιστά άδεια διαμονής κατά την έννοια των προαναφερθεισών διατάξεων.

- 11 Επικουρικώς, ο υφυπουργός υποστηρίζει ότι, λαμβανομένης υπόψη της γενικής οικονομίας και των σκοπών του κανονισμού του Δουβλίνου, τα δελτία ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου πρέπει να θεωρηθούν ως άδεια διαμονής. Το κράτος μέλος Χ διαδραμάτισε τον σημαντικότερο ρόλο στην είσοδο και διαμονή των εφεσιβλήτων στο έδαφος των κρατών μελών. Η απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Ιουλίου 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, εφαρμόζεται *mutatis mutandis*.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- 12 Σε ορισμένα κράτη μέλη, το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου θεωρείται ως άδεια διαμονής, σε άλλα όχι.

Ερμηνεία του άρθρου 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού του Δουβλίνου

- 13 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα, το άρθρο 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού του Δουβλίνου πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του γράμματος της διατάξεως αυτής, της γενικής οικονομίας, του πλαισίου και των σκοπών του κανονισμού αυτού καθώς και της Συμβάσεως της Βιέννης:

- Ο ορισμός της έννοιας της «άδειας διαμονής» δεν δίδει σαφή απάντηση στο ερώτημα αυτό.

Ο κανονισμός του Δουβλίνου απαιτεί μόνον άδεια διαμονής εν γένει, χωρίς να ορίζει ρητώς ότι αυτή πρέπει να χορηγείται δυνάμει του εθνικού δικαίου. Επιπλέον, οι αρχές κράτους μέλους πρέπει να έχουν επιτρέψει τη διαμονή στο έδαφός του χωρίς να διευκρινίζεται τι πρέπει να περιλαμβάνει η εν λόγω άδεια.

- Επίσης, η γενική οικονομία, το πλαίσιο, οι σκοποί και το ιστορικό θέσπισης του κανονισμού του Δουβλίνου δεν παρέχουν καμία πληροφορία.

Ο κανονισμός του Δουβλίνου αποσκοπεί στη θέσπιση σαφούς και λειτουργικής μεθόδου για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας (αιτιολογικές σκέψεις 4 και 5). Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι σκοπός του κανονισμού του Δουβλίνου είναι η αποφυγή του *forum shopping* και ότι η ευθύνη για την εξέταση μιας τέτοιας αιτήσεως βαρύνει το κράτος μέλος όπου σημειώθηκε η πρώτη είσοδος ή παραμονή στο έδαφος των κρατών μελών. Υπό την ίδια έννοια, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, σε ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, κάθε κράτος μέλος ευθύνεται έναντι όλων των άλλων κρατών μελών για τις πράξεις του σχετικά με την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών. Επομένως, κάθε κράτος μέλος πρέπει, σύμφωνα με τις αρχές της αλληλεγγύης και της καλόπιστης συνεργασίας, να υφίσταται και τις συνέπειες της δράσεώς του (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Ιουλίου 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, σκέψεις 87-88· της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezelbash, C-

63/15, EU:C:2016:409, σκέψη 54· της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N.S. κ.λπ., EU:C:2011:865, σκέψη 79).

- Η Σύμβαση της Βιέννης καθορίζει τους κανόνες που εφαρμόζονται στις διπλωματικές σχέσεις.

Σε αντίθεση με τον αρχηγό της διπλωματικής αποστολής, τα λοιπά μέλη του διπλωματικού προσωπικού και τα μέλη της οικογενείας τους υποχρεούνται απλώς να κοινοποιούν στο Υπουργείο Εξωτερικών τον διορισμό τους, την άφιξη και την οριστική αποχώρησή τους ή την παύση των καθηκόντων τους. Δεν απαιτείται προηγούμενη αναγγελία εισόδου στην εθνική επικράτεια και αναχώρησης από αυτήν. Το διαπιστευόν κράτος διορίζει τα μέλη του διπλωματικού προσωπικού (άρθρα 4, 7 και 10). Ο διορισμός αυτός, με τον οποίο απονέμεται το διπλωματικό καθεστώς, έχει ως αποτέλεσμα να τυγχάνει ο διπλωμάτης και τα μέλη της οικογενείας του των προνομίων και ασυλιών που προβλέπονται από τη Σύμβαση, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος διαμονής στο κράτος διαπίστευσης (άρθρο 39). Η σύμβαση επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να επιτρέπουν τη διαμονή του διπλωματικού προσωπικού και των μελών της οικογενείας του. Η απόκτηση του δικαιώματος διαμονής δεν εξαρτάται από τη χορήγηση ή την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής από το κράτος διαπίστευσης

14 Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο μπορεί να προβεί σε δύο πιθανές ερμηνείες:

- Το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου αποτελεί άδεια διαμονής, οπότε το κράτος μέλος X είναι αρμόδιο για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας.
- Το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου δεν αποτελεί άδεια διαμονής, οπότε οι Κάτω Χώρες είναι αρμόδιες για την εξέταση των αιτήσεων.

Πρώτη περίπτωση: Το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου αποτελεί άδεια διαμονής

- 15 Η ερμηνεία αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή κατά την οποία η ευθύνη για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας βαρύνει το κράτος μέλος όπου σημειώθηκε η πρώτη είσοδος ή παραμονή στο έδαφος κρατών μελών [απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, σκέψη 87, και αιτιολογική έκθεση της προτάσεως του Δουβλίνου III, COM (2008) 820 τελικό, σκέψη 3].
- 16 Εν προκειμένω, οι εφεσίβλητοι έχουν στενότερο σύνδεσμο με το κράτος μέλος X. Εισήλθαν στο έδαφος των κρατών μελών για να μετάσχουν στις διπλωματικές σχέσεις μεταξύ του διαπιστευόντος κράτους και του κράτους μέλους X. Εργάστηκαν και έζησαν στο κράτος μέλος X επί σειρά ετών. Διαφορετική ερμηνεία θα είχε ως συνέπεια ότι οι αλλοδαποί που απασχολούνται σε κράτος

μέλος ως διπλωματικό προσωπικό και επιθυμούν στη συνέχεια να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας θα είχαν τη δυνατότητα να επιλέξουν οι ίδιοι το κράτος μέλος στο οποίο θα υπέβαλαν την αίτηση. Η θέσπιση ενιαίων μηχανισμών και κριτηρίων για τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους μέλους αποσκοπεί ακριβώς στην αποφυγή μιας τέτοιας καταστάσεως (απόφαση της 2ας Απριλίου 2019, H. και R., EU:C:2019:280, σκέψη 77).

Δεύτερη περίπτωση: Το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου δεν αποτελεί άδεια διαμονής

- 17 Από τη Σύμβαση της Βιέννης φαίνεται να προκύπτει ότι, στο πλαίσιο της διεθνούς κυκλοφορίας του διπλωματικού προσωπικού, η χορήγηση ή η άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής του προσωπικού αυτού στο έδαφός του δεν αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους διαπίστευσης.
- 18 Εν προκειμένω, ο πατέρας απασχολήθηκε από το διαπιστευόν κράτος ως μέλος του προσωπικού της διπλωματικής αντιπροσωπείας στο κράτος μέλος X, για τον λόγο δε αυτό έτυχε του διπλωματικού καθεστώτος τόσο ο ίδιος όσο και η οικογένειά του. Το δικαίωμα διαμονής τους στο κράτος μέλος X ήταν προνόμιο απορρέον από το εν λόγω διπλωματικό καθεστώς. Το προνόμιο αυτό απέρρεε απευθείας από τη Σύμβαση της Βιέννης χωρίς να απαιτείται ενέργεια των αρχών του κράτους μέλους X. Το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου επιβεβαίωνε απλώς την ήδη υφιστάμενη νόμιμη διαμονή των εφεσιβλήτων στο κράτος μέλος X. Το γεγονός αυτό συνηγορεί, κατά το αιτούν δικαστήριο, υπέρ της ερμηνείας κατά την οποία το δελτίο ταυτότητας διπλωματικού υπαλλήλου δεν αποτελεί άδεια διαμονής κατά την έννοια του κανονισμού του Δουβλίνου.

Συμπέρασμα

- 19 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν είναι σαφής. Η απάντηση δεν μπορεί να συναχθεί ευθέως από την οικεία διάταξη του κανονισμού του Δουβλίνου, την οικονομία του εν λόγω κανονισμού και τους σχετικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου. Εξάλλου, δεν υφίσταται νομολογία του Δικαστηρίου σχετική με τον κανονισμό του Δουβλίνου η οποία να διευκρινίζει το ζήτημα αυτό. Επιπλέον, φαίνεται ότι στα κράτη μέλη υπάρχουν διαφορετικές πρακτικές.
- 20 Μολονότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι δεν υφίσταται, εν προκειμένω, έγκριση των αρχών του κράτους μέλους X και, ως εκ τούτου, άδεια διαμονής, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι δεν αποκλείεται διαφορετική ερμηνεία υπό το πρίσμα των σκοπών και των αρχών του κανονισμού του Δουβλίνου.