



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 9 marca 2023 r.¹

Sprawa C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

przy udziale:

E.,

S.

i ich małoletnich dzieci

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przejście wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Artykuł 2 lit. l) – Znaczenie „dokumentu pobytu” – Legitymacja dyplomatyczna wydawana przez państwo członkowskie – Kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych – Przywileje i immunitety – Prawo pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej opinii rozważę, czy legitymacje dyplomatyczne wydawane przez państwo członkowskie na podstawie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych (zwaną dalej „konwencją wiedeńską”)², zawartej w Wiedniu w dniu 18 kwietnia 1961 r., obywatelom państwa trzeciego będącym członkami misji dyplomatycznej w tym państwie członkowskim są dokumentami pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia 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 (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”)³, w związku z czym owo państwo członkowskie byłoby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez posiadaczy tych dokumentów.

¹ Język oryginału: angielski.

² Recueil des traités des Nations Unies, vol. 500, s. 95.

³ Dz.U. 2013, L 180, s. 31.

II. Rozporządzenie Dublin III

2. Motywy 4 i 5 rozporządzenia Dublin III przewidują:

„(4) W konkluzjach z Tampere stwierdzono także, że [wspólny europejski system azylowy] powinien zostać uzupełniony, w krótkim terminie, o precyzyjną i sprawną metodę ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

(5) Metoda taka powinna być oparta na kryteriach obiektywnych i sprawiedliwych, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób. W szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

3. Artykuł 1 rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi, że „[n]iniejsze rozporządzenie ustanawia kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (zwanego dalej »odpowiedzialnym państwem członkowskim«)”.

4. Na potrzeby stosowania rozporządzenia Dublin III w jego art. 2 lit. 1) zawarto definicję „dokumentu pobytu”, którym jest „[...] każde zezwolenie wydane przez organy państwa członkowskiego zezwalające obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi na pozostanie na jego terytorium, włącznie z dokumentami potwierdzającymi zezwolenie na pozostanie na jego terytorium na podstawie ustaleń dotyczących ochrony czasowej lub tak długo, jak długo istnieją okoliczności uniemożliwiające wykonanie decyzji o wydaleniu, z wyjątkiem wiz i zezwoleń na pobyt wydanych w okresie niezbędnym do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego na mocy niniejszego rozporządzenia lub podczas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt”.

5. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Dublin III „[k]ryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego stosuje się w kolejności, w jakiej są one wymienione w niniejszym rozdziale”.

6. W art. 12 ust. 1 i w art. 14 rozporządzenia Dublin III określono przedmiotowe kryteria. Artykuł 12 tego rozporządzenia jest zatytułowany „Wydanie dokumentów pobytu lub wiz”, a jego ust. 1 stanowi, że „[w] przypadku gdy wnioskodawca jest w posiadaniu ważnego dokumentu pobytu, państwo członkowskie, które wydało ten dokument, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”. Artykuł 14 rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Wjazd bezwizowy”, przewiduje:

„1. Jeżeli obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec wjeżdża na terytorium państwa członkowskiego, w którym jest zwolniony z obowiązku posiadania wizy, to państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Zasady określonej w ust. 1 nie stosuje się, jeżeli obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim, w którym także jest zwolniony z obowiązku posiadania wizy w celu wjazdu na

terytorium tego państwa. W takim przypadku to inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

7. Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III:

„Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl [...] z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane [...] najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejście lub wtórne przejście zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie z art. 27 ust. 3.

[...]”.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

8. Osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej (zwane dalej „wnioskodawcami”) są obywatelami państwa trzeciego i tworzą rodzinę. Mąż pracował w ambasadzie swojego państwa pochodzenia w państwie członkowskim X. Mąż, żona oraz dwoje dzieci korzystali z przywilejów i immunitetów na podstawie konwencji wiedeńskiej i otrzymali legitymacje dyplomatyczne z ministerstwa spraw zagranicznych tego państwa członkowskiego. Kilka lat później owa rodzina opuściła państwo członkowskie X i złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach⁴.

9. W dniu 31 lipca 2019 r. staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy) (zwany dalej „sekretarzem stanu”) poinformował wnioskodawców, że uznał, iż na podstawie art. 12 ust. 1 lub art. 12 ust. 3 rozporządzenia Dublin III za rozpatrzenie ich wniosków odpowiedzialne jest państwo członkowskie X.

10. W dniu 30 sierpnia 2019 r. państwo członkowskie X odrzuciło wnioski o przejście złożone przez sekretarza stanu i oświadczyło, że nie wydało wnioskodawcom ani dokumentów pobytu, ani wizy, ponieważ byli oni jego rezydentami wyłącznie ze względu na swój status dyplomatyczny. Wnioskodawcy wjechali do państwa członkowskiego X i Niderlandów na podstawie paszportów dyplomatycznych wydanych przez ich państwo pochodzenia, w związku z czym nie potrzebowali wiz. Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia Dublin III odpowiedzialność za rozpatrzenie ich wniosków spoczywa więc na Niderlandach.

11. W dniu 11 września 2019 r. sekretarz stanu zwrócił się do państwa członkowskiego X o ponowne rozpatrzenie wniosków o przejście. Sekretarz stanu, powoławszy się na podręcznik państwa członkowskiego X dotyczący przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, uznał, że legitymacje dyplomatyczne wydane przez państwo członkowskie X stanowią dokumenty pobytu. Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia Dublin III odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim X.

12. W dniu 25 września 2019 r. państwo członkowskie X wyraziło zgodę na wnioski o przejście.

⁴ W celu ochrony tożsamości wnioskodawców w postanowieniu odsyłającym nie podano ich narodowości ani państwa członkowskiego określonego mianem państwa członkowskiego X, w którym znajdowała się ich misja dyplomatyczna. W niniejszej opinii przyjmuję to samo podejście.

13. Decyzją z dnia 29 stycznia 2020 r. sekretarz stanu postanowił nie rozpatrywać wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

14. Wnioskodawcy zaskarżyli te decyzje. W postępowaniu przed rechtbank Den Haag (sądem rejonowym w Hadze, Niderlandy) argumentowali oni, że państwo członkowskie X nie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie ich wniosków, ponieważ przysługujące im prawo pobytu w tym państwie członkowskim należy wywodzić z konwencji wiedeńskiej. Legitymacje dyplomatyczne wydane przez państwo członkowskie X mają charakter deklaratoryjny i stanowią potwierdzenie tego faktu.

15. Rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze, Niderlandy) uznał skargę za zasadną. Uchylił on decyzję sekretarza stanu i orzekł, że legitymacji dyplomatycznych nie można traktować jak zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim X, gdyż wnioskodawcom przysługiwało już prawo pobytu w tym państwie członkowskim na podstawie konwencji wiedeńskiej. Rzeczone legitymacje miały względem tego prawa charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Sekretarz stanu był zatem zobowiązany rozpatrzyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

16. Sekretarz stanu wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do Raad van State (rady stanu, Niderlandy).

17. Zdaniem sądu odsyłającego ani z brzmienia, ani z kontekstu art. 2 lit. l) rozporządzenia Dublin III nie można wywieść w sposób wystarczająco jednoznaczny definicji pojęcia „dokument pobytu”. W tym rozporządzeniu nie wskazano wyraźnie, że powinien to być dokument wydany na podstawie prawa krajowego. O ile powinno to być wydane przez organy państwa członkowskiego zezwolenie na pozostanie na jego terytorium, o tyle nie sprecyzowano, na czym takie zezwolenie miałyby polegać. Ta kwestia nie została również w żaden sposób naświetlona w orzecznictwie Trybunału. Konwencja wiedeńska zobowiązuje państwa będące jej stronami do udzielenia personelowi dyplomatycznemu i członkom rodzin tego personelu zezwolenia na pobyt na ich terytorium. Państwo przyjmujące nie jest władne udzielić bądź odmówić udzielenia zgody na pobyt dyplomatów na jego terytorium⁵.

18. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 lit. l) [rozporządzenia Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że legitymacja dyplomatyczna wydana przez państwo członkowskie na podstawie [konwencji wiedeńskiej] stanowi dokument pobytu w rozumieniu tegoż przepisu?”.

19. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez wnioskodawców, rządy niderlandzki i austriacki oraz przez Komisję Europejską.

⁵ Według sądu odsyłającego prawo pobytu personelu dyplomatycznego w Niderlandach wpływa bezpośrednio z konwencji wiedeńskiej, a nie z prawa krajowego.

IV. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

A. W przedmiocie dopuszczalności

20. Rząd austriacki podnosi, że w świetle informacji, którymi dysponuje, odesłanie prejudycjalne może być niedopuszczalne. W dniu 25 września 2019 r. państwo członkowskie X wyraziło wprawdzie zgodę na wnioski o przejęcie, jednak przekazanie wnioskodawców nie nastąpiło w ciągu sześciu miesięcy od tej daty. W związku z tym zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III Niderlandy są odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, środek odwoławczy wniesiony przez sekretarza stanu jest nieskuteczny, zaś pytanie skierowane w trybie prejudycjalnym nie wymaga już odpowiedzi⁶.

21. Z lektury postanowienia odsyłającego wnioskuje, że gdy sekretarz stanu wniósł do Raad van State (rady stanu) środek odwoławczy, wystąpił on jednocześnie o wydanie zarządzenia tymczasowego w celu zawieszenia biegu sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. W dniu 24 marca 2020 r. sąd odsyłający uwzględnił wniosek w tym przedmiocie. Z powyższego wynika, że kwestia sporna między stronami postępowania przed sądem odsyłającym jest aktualna, co oznacza, iż odesłanie jest dopuszczalne⁷.

B. Co do istoty

1. Zwięźle przedstawienie uwag stron

22. Sąd odsyłający dostrzega dwie możliwe interpretacje: po pierwsze, legitymacja dyplomatyczna jest dokumentem pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia Dublin III, w związku z czym za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej odpowiedzialne jest państwo członkowskie X; po drugie, legitymacja dyplomatyczna nie jest takim dokumentem pobytu, co oznacza, że za rozpatrzenie tych wniosków odpowiedzialne są Niderlandy.

23. Rząd niderlandzki i Komisja opowiadają się za pierwszą z tych interpretacji. Ich zdaniem zawarta w rozporządzeniu Dublin III definicja dokumentu pobytu jest na tyle szeroka, że obejmuje także legitymacje dyplomatyczne. Powołują się na przyjętą przez Trybunał wykładnię art. 12–14 owego rozporządzenia, w myśl której stosowanie kryteriów zawartych w tych przepisach powinno, co do zasady, umożliwić przypisanie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez obywatela państwa trzeciego temu państwu członkowskiemu, do którego odbywa się wjazd lub w którym następuje pobyt tego obywatela na terytorium państw członkowskich.

24. Komisja nie jest przekonana, że legitymacje dyplomatyczne mają charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, ponieważ państwom będącym stronami konwencji wiedeńskiej przysługuje pewien zakres uznania, jeśli chodzi o osoby, które przyjmują na swoich terytoriach w charakterze członków personelu dyplomatycznego. Mogą one na przykład uznać daną osobę za non grata albo za osobę niepożądaną. W każdym wypadku sprzeczna z celami rozporządzenia Dublin III byłaby

⁶ Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., *Openbaar Ministerie (Podrabianie dokumentów)* (C-510/19, EU:C:2020:953, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., *A.S.*, C-490/16, EU:C:2017:585, pkt 56–60; z dnia 25 października 2017 r., *Shiri*, C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 46. Nie zajmuję stanowiska w przedmiocie zgodności z prawem zawieszenia biegu tego terminu w świetle rozporządzenia Dublin III.

sytuacja, w której państwo członkowskie, które przyjęło obywatela państwa trzeciego w charakterze członka personelu dyplomatycznego, nie byłoby zobowiązane do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez tę osobę.

25. Rząd niderlandzki uważa, że legitymacje dyplomatyczne wyrażają prawa przyznane w art. 39 konwencji wiedeńskiej, w tym prawo pobytu w państwie członkowskim X, jednak w ostatecznym rozrachunku owe prawa znajdują swoje źródło w decyzjach, podjętych przez państwo członkowskie X i państwo pochodzenia wnioskodawców, o związaniu się konwencją wiedeńską i nawiązaniu stosunków dyplomatycznych. To właśnie w tym kontekście państwo członkowskie X zezwoliło wnioskodawcom na pobyt na swoim terytorium, bez uszczerbku dla przysługującego mu prawa uznania któregokolwiek z nich za non grata albo za osobę niepożądaną. Świadczy to o tym, jak istotną rolę odegrało państwo członkowskie X w odniesieniu do udzielenia wnioskodawcom zezwolenia na pobyt na jego terytorium.

26. Wnioskodawcy i rząd austriacki opowiadają się za drugą z tych interpretacji, choć przyjmują w tym względzie odmienne podejścia. Wnioskodawcy powołują się na wyrok Raad van State (rady stanu), zgodnie z którym uprzywilejowany status personelu dyplomatycznego i członków rodzin tego personelu wypływa bezpośrednio z konwencji wiedeńskiej i nie zależy od tego, czy znajdują się oni w posiadaniu jakiegoś dokumentu⁸. W ten sam sposób prawo pobytu wnioskodawców w państwie członkowskim X wypływa bezpośrednio z konwencji wiedeńskiej, a legitymacja dyplomatyczna jedynie zaświadcza o istniejącym prawie pobytu. Zgodnie z konwencją wiedeńską państwo przyjmujące nie może, z zastrzeżeniem bardzo nielicznych wyjątków, cofnąć dyplomacie prawa pobytu. Wynika stąd, że państwo przyjmujące nie może przyznać tego prawa. Wnioskodawcy zwracają także uwagę na fakt, że dyplomaci nie są objęci zakresem stosowania dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁹.

27. Rząd austriacki podnosi, że legitymacja dyplomatyczna zaświadcza o przywilejach i immunitetach, jakie przysługują personelowi dyplomatycznemu na mocy konwencji wiedeńskiej. Wśród nich nie znajduje się prawo wjazdu do państwa przyjmującego ani prawo pobytu w tym państwie. Legitymacje dyplomatyczne wydawane na podstawie konwencji wiedeńskiej nie są zatem dokumentami pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia Dublin III. Rząd ten zauważa, że wiele państw członkowskich, w tym również Austria, wymaga od personelu dyplomatycznego złożenia wniosku o wizę wjazdową, która – o ile zostanie wydana – stanowi w istocie zezwolenie na pozostanie w tym państwie członkowskim.

2. Ocena

28. Najpierw przeanalizuję kontekst prawny, w jaki wpisuje się wydanie wnioskodawcom legitymacji dyplomatycznych przez państwo członkowskie X. Następnie odniosę się do argumentów stron dotyczących orzecznictwa Trybunału w przedmiocie prawa pobytu obywateli państw członkowskich i ustalę, jakie jest jego znaczenie w rozpatrywanym przypadku. Na samym końcu zbadam brzmienie i kontekst właściwych przepisów rozporządzenia Dublin III oraz dojdę do wniosku, że mają one decydujące znaczenie dla odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytanie prejudycjalne.

⁸ Wyrok Raad van State (rady stanu) z dnia 27 marca 2008 r., (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ Dz.U. 2004, L 16, s. 44 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 272; zob. art. 3 ust. 2 lit. f) tej dyrektywy.

a) Legitymacje dyplomatyczne wnioskodawców

29. Konwencja wiedeńska jest umową prawa międzynarodowego publicznego, podpisaną i ratyfikowaną przez państwa członkowskie i państwa trzecie działające w wykonaniu przysługujących im suwerennych kompetencji w dziedzinie stosunków dyplomatycznych. Nie dotyczy ona stosunków z Unią Europejską, która nie jest stroną tej umowy¹⁰.

30. Państwa będące stronami konwencji wiedeńskiej zgadzają się przyznać personelowi misji dyplomatycznych pewne przywileje i immunitety w celu „utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwoju przyjaznych stosunków między narodami”. „[C]elem tych przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji przez misje dyplomatyczne reprezentujące ich państwa”¹¹.

31. Jak zauważa rząd austriacki, konwencja wiedeńska nie przyznaje w sposób wyraźny personelowi dyplomatycznemu prawa wjazdu i pozostania na terytorium państwa przyjmującego, zaś państwa będące jej stronami mogą ustanowić procedury regulujące te zagadnienia. Racjonalne jest jednak założenie, zgodnie z którym dla skutecznego wykonywania przez misje dyplomatyczne ich funkcji wymagane jest, by personel misji był uprawniony nie tylko do wjazdu, lecz także do pobytu na terytorium państwa przyjmującego¹².

32. Prawo to nie ma charakteru bezwzględnego. Konwencja wiedeńska przyznaje państwom będącym jej stronami szeroki zakres uznania, jeśli chodzi o tożsamość i liczbę osób przyjmowanych w charakterze członków personelu misji dyplomatycznych, a także jeśli chodzi o długość ich pobytu po tym, jak ich funkcje dobiegną końca¹³.

33. Państwo członkowskie X jest sygnatariuszem konwencji wiedeńskiej, którą ratyfikowało w latach 90. Z okoliczności rozpatrywanego odesłania prejudycjalnego wyniku, że państwo członkowskie X i państwo pochodzenia wnioskodawców nawiązały stosunki dyplomatyczne regulowane przez tę konwencję. Państwo członkowskie X zgodziło się zatem przyznać przywileje i immunitety przewidziane w konwencji wiedeńskiej personelowi tej misji dyplomatycznej w celu skutecznego wykonywania funkcji tej misji, bez uszczerbku dla korzystania z przysługującego mu zakresu uznania, o którym wspomniano w poprzednim punkcie niniejszej opinii.

¹⁰ Wyrok z dnia 22 marca 2007 r., Komisja/Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, pkt 33).

¹¹ Motywy drugi i czwarty konwencji wiedeńskiej.

¹² Zobacz E. Denza, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4th ed., Oxford, Oxford University Press 2016, s. 50: „Choć uprawnienie do wjazdu i pozostania na terytorium państwa przyjmującego nie jest wyraźnie sformułowane jako przywilej w [konwencji wiedeńskiej], to w praktyce przyjmuje się, że wypływa ono z art. 7 oraz że zostaje ono urzeczywistnione w wewnętrznym prawie cudzoziemców, w zakresie, w jakim jest to niezbędne w niektórych państwach” (przypis pominięty). Artykuł 7 konwencji wiedeńskiej stanowi, że państwo wysyłające może, z pewnymi zastrzeżeniami, mianować według swego uznania członków personelu misji.

¹³ Konwencja wiedeńska przewiduje, że państwo wysyłające powinno się upewnić, iż osoba, którą zamierza akredytować jako szefa misji, otrzymała agrément państwa przyjmującego; odmowa agrément nie wymaga podania przyczyn (art. 4). Państwo przyjmujące dysponuje zakresem uznania w odniesieniu do mianowania członków personelu dyplomatycznego, którzy są jego obywatelami (art. 8 ust. 2). Konwencja wiedeńska przewiduje, że państwo przyjmujące może w każdym czasie i bez obowiązku uzasadniania swej decyzji uznać osobę za non grata albo za niepożądaną (art. 9). Państwo przyjmujące może ograniczyć liczebność misji i zmniejszyć tym samym liczbę członków personelu (art. 11). Państwo przyjmujące dysponuje zakresem uznania w odniesieniu do wskazania rozsądnego w jego mniemaniu terminu, w jakim członek personelu misji ma opuścić terytorium tego państwa po tym, jak jego funkcje dobiegną końca, a także w odniesieniu do wskazania okresu pozostawania na jego terytorium członków rodziny w razie śmierci członka misji (art. 39 ust. 2 i 3). W ostatnim czasie doszło do wielu sytuacji, w których państwa korzystały z tego zakresu uznania. W dniu 7 kwietnia 2022 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Austrii ogłosiło, że czuje się zmuszone cofnąć status dyplomatyczny trzem członkom personelu Ambasady Federacji Rosyjskiej w Wiedniu i jednemu członkowi personelu Konsulatu Generalnego Rosyjskiej Federacji w Salzburgu. Osoby te dopuściły się czynów niezgodnych z ich statusem dyplomatycznym, w związku z czym zostały uznane za personae non gratae na podstawie art. 9 konwencji wiedeńskiej oraz zobowiązane do opuszczenia terytorium Austrii do dnia 12 kwietnia 2022 r.

34. W postanowieniu odsyłającym wskazano, że przedmiotowe legitymacje dyplomatyczne zawierają następujące informacje: „legitymacja dyplomatyczna, oznaczenie misji, nazwisko, imiona, data urodzenia, osobisty numer identyfikacyjny, stanowisko, data wydania, data ważności i podpis posiadacza. Legitymacja zawiera także wzmiankę o statusie”. W aktach sprawy przed sądem krajowym nie znajduje się kopia legitymacji wydanych wnioskodawcom.

35. Rząd niderlandzki powołuje się na podręcznik państwa członkowskiego X dotyczący przywilejów i immunitetów dyplomatycznych¹⁴, zgodnie z którym legitymacja dyplomatyczna przyznaje przywileje i immunitety określone w konwencji wiedeńskiej. Stanowi ona podstawę prawną pobytu personelu dyplomatycznego i członków rodzin tego personelu w tym państwie członkowskim. Wraz z paszportem uprawnia ona jej posiadacza do wjazdu na terytorium państw należących do strefy Schengen i poruszania się po ich terytorium¹⁵.

36. Państwo członkowskie X opublikowało również dokument zawierający wzór wydawanej przez nie legitymacji dyplomatycznej¹⁶. Na tym dokumencie widnieje określenie „legitymacja dyplomatyczna”, zaś z lewej strony znajduje się zdjęcie posiadacza. Na stronie ze zdjęciem umieszczono informacje, o których mowa w pkt 34 niniejszej opinii. Na rewersie znajduje się napis, zgodnie z którym posiadacz dokumentu jest uprawniony do pobytu w państwie członkowskim X do dnia utraty ważności legitymacji oraz, po jej okazaniu wraz z ważnym dokumentem podróży, do wjazdu na terytorium państw strefy Schengen. W dokumencie zawierającym wzór legitymacji wyjaśniono, że na jej rewersie umieszczono informację o przywilejach posiadacza.

37. Wbrew temu, co twierdzi rząd austriacki, z powyższego wynika, że legitymacje dyplomatyczne wnioskodawców potwierdzają, iż w okresie wskazanym na tych legitymacjach wnioskodawcom przysługuje prawo pobytu w państwie członkowskim X, zgodnie z postanowieniami konwencji wiedeńskiej¹⁷.

b) Orzecznictwo Trybunału w przedmiocie prawa pobytu i zezwoleń na pobyt

38. Wnioskodawcy powołują się, przez analogię, na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawo obywateli jednego państwa członkowskiego do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywania tam w celach określonych przez traktat stanowi prawo bezpośrednio przezeń nadane lub też, w zależności od danego przypadku, przez przepisy wydane w celu wykonania tego traktatu. Wydanie obywatelowi państwa członkowskiego zezwolenia na pobyt powinno zostać uznane nie za czynność skutkującą powstaniem praw (dokument o charakterze konstytutywnym), lecz za czynność mającą na celu potwierdzenie indywidualnej sytuacji obywatela innego państwa członkowskiego w świetle przepisów prawa Unii (dokument

¹⁴ Dokument ten nie został przekazany Trybunałowi; jego aktualna wersja jest dostępna w internecie.

¹⁵ Artykuł 19 ust. 2 i pkt 4.3 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1) załącznika VII do tego rozporządzenia.

¹⁶ Ten wzór legitymacji został zgłoszony Komisji na podstawie art. 34 ust. 1 lit. e) kodeksu granicznego Schengen oraz opublikowany w Dzienniku Urzędowym zgodnie z jego art. 34 ust. 2. Poprzedni wzór, który najpewniej obowiązywał wówczas, gdy wnioskodawcy przybyli do państwa członkowskiego X, został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej trzy lata wcześniej. Na potrzeby niniejszego postępowania nie ma między nimi znaczących różnic.

¹⁷ Wydaje się, że zgodnie z pierwotnymi źródłami prawa państwa członkowskiego X, które nie zostały przedłożone Trybunałowi, lecz z którymi można się zapoznać w internecie, traktaty i instrumenty prawa międzynarodowego stanowią podstawę prawną czasowego pobytu personelu dyplomatycznego w tym państwie. Powszechnie uznaje się, że w państwie członkowskim X, podobnie jak w Niderlandach, obowiązuje teoria monistyczna, w myśl której ratyfikowane umowy międzynarodowe są częścią prawa krajowego bez konieczności przyjmowania krajowych przepisów wykonawczych.

o charakterze deklaratoryjnym)¹⁸. Ich zdaniem to orzecznictwo można odnieść do sytuacji, w jakiej obywatele państwa trzeciego znajdują się na podstawie konwencji wiedeńskiej, i przyjąć, że legitymacje dyplomatyczne wnioskodawców jedynie wyrażają prawa, które już im przysługują na jej podstawie, oraz że w związku z tym organy państwa członkowskiego X nie wydały im dokumentów pobytu w rozumieniu rozporządzenia Dublin III.

39. W tym kontekście pouczająca może się okazać lektura jednego z pierwszych wyroków, w których Trybunał badał, skąd wypływa prawo obywateli jednego państwa członkowskiego do wjazdu i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego, mianowicie wyroku Royer.¹⁹

40. Trybunał orzekł, że prawo obywateli jednego państwa członkowskiego do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywania tam w celach określonych przez traktat jest nadane bezpośrednio przez traktat lub też, w zależności od danego przypadku, przez przepisy wydane w celu wykonania tego traktatu. Nabycie tego prawa następuje zatem bez względu na okoliczność, czy właściwy organ państwa członkowskiego wydał zezwolenie na pobyt. Wydanie tego zezwolenia powinno zostać uznane nie za czynność o charakterze konstytutywnym, lecz za czynność potwierdzającą indywidualną sytuację obywatela innego państwa członkowskiego w świetle przepisów prawa Unii. Trybunał zauważył następnie, że dyrektywa nr 68/360²⁰ zobowiązywała państwa członkowskie do przyznania prawa pobytu na ich terytorium osobom mogącym okazać wymienione w niej dokumenty, oraz że dowodem prawa pobytu było zezwolenie na pobyt. Mające znaczenie przepisy tej dyrektywy służyły zatem określeniu technicznych szczegółów odnoszących się do wykonywania praw przyznanych bezpośrednio przez traktat. W związku z tym organy państw członkowskich miały przyznawać prawo pobytu każdej osobie, która należała do kategorii określonych w tej dyrektywie i która mogła udowodnić, w drodze okazania konkretnych dokumentów, że należy do jednej z tych kategorii. Z uwagi na fakt, że chodziło tutaj o wykonywanie prawa nabytego na mocy traktatu, nie można było przyjąć, iż niedopełnienie formalności prawnych stanowi, samo w sobie, naruszenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które mogłoby uzasadnić wydanie nakazu wydalenia²¹.

41. Na podstawie tego orzeczenia można sformułować dwa istotne wnioski.

42. Po pierwsze, z uwagi na odmienne konteksty prawne i faktyczne ustaleń poczynione przez Trybunał w przedmiocie praw, jakie obywatele państw członkowskich wywodzą z traktatów w kontekście porządku prawnego Unii i obowiązywania doktryny skutku bezpośredniego, nie można przenieść na grunt przywilejów i immunitetów przysługujących obywatelom państwa trzeciego na mocy konwencji wiedeńskiej w ramach porządku prawnego danego państwa członkowskiego.

43. Po drugie, w obliczu sytuacji, w której niektóre państwa członkowskie niesłusznie ograniczyły prawa obywateli państw członkowskich Trybunał orzekł, że owe prawa wynikają bezpośrednio z traktatów i istnieją niezależnie od wydania zezwolenia na pobyt. W niniejszej sprawie taka

¹⁸ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 23 marca 2006 r., Komisja/Belgia (C-408/03, EU:C:2006:192, pkt 62, 63 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 21 lipca 2011 r., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, pkt 54). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie I (C-195/16, EU:C:2017:374, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁹ Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Royer (48/75, EU:C:1976:57). Zobacz także dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

²⁰ Dyrektywa Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. 1968, L 257, s. 13 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 27).

²¹ Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Royer (48/75, EU:C:1976:57, pkt 18–40).

sytuacja nie ma miejsca. Nie wskazano na jakikolwiek rozdziwisk między prawami, jakie wnioskodawcy wywodzą, bezpośrednio lub pośrednio, z konwencji wiedeńskiej, a prawami, o których zaświadcza legitymacje dyplomatyczne lub które przysługiwały wnioskodawcom w inny sposób.

44. W świetle powyższego uważam, że ustalenie, czy legitymacje dyplomatyczne wnioskodawców mają charakter deklaratoryjny bądź konstytutywny w rozumieniu wyroku Royer, nie jest pomocne przy rozstrzyganiu zagadnienia, które skierowano do rozpatrzenia przez Trybunał i które dotyczy tego, czy owe legitymacje są dokumentami pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia Dublin III. Ponadto analiza brzmienia i kontekstu, którą przeprowadzę poniżej, pokazuje, że dokonanie tego ustalenia nie jest to konieczne.

c) Analiza brzmienia i kontekstu art. 2 lit. l) i art. 12 ust. 1 rozporządzenia Dublin III

45. Zgodnie z brzmieniem art. 2 lit. l) i art. 12 ust. 1 rozporządzenia Dublin III organ państwa członkowskiego, który uznaje, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec może pozostawać na jego terytorium, wydaje odpowiedni dokument zezwalający. Właśnie to uczyniło państwo członkowskie X, gdy wydało wnioskodawcom legitymacje dyplomatyczne²².

46. Z brzmienia tych przepisów nie wynika, że zezwolenia wydane z uwagi na fakt, iż owo państwo członkowskie jest stroną umowy międzynarodowej takiej jak konwencja wiedeńska, lub też na podstawie odpowiednich krajowych przepisów wykonawczych, nie są objęte definicją „dokumentu pobytu”. Podobnie, wbrew argumentom przytoczonym przez wnioskodawców, nie ma znaczenia, że dany dokument można zakwalifikować jako mający charakter deklaratoryjny bądź konstytutywny albo że różni się on pod względem formy lub treści od zezwoleń na pobyt wydawanych innym osobom, na przykład obywatelom lub stałym rezydentom państwa członkowskiego X. Tego rodzaju względy nie są przywołane w rozporządzeniu Dublin III.

47. Taka wykładnia brzmienia tych przepisów jest zgodna z kontekstem, w jaki się one wpisują. Rozporządzenie Dublin III ma na celu ustanowienie precyzyjnej i sprawnej metody ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej²³. Jest zgodne z tym celem, aby wszystkie dokumenty wydawane przez organy państwa członkowskiego z myślą o zezwoleniu osobom na pobyt na jego terytorium były uznawane za dokumenty pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) tego rozporządzenia. Wykładnia ta zbiega się również z rozumieniem przez Trybunał celów, do których osiągnięcia zmierza rozporządzenie Dublin III²⁴.

48. Rząd niderlandzki i Komisja podkreślają także, że wnioskodawcy mają najsilniejszy związek z państwem członkowskim X. Wjechali oni na terytorium państw członkowskich dlatego, że ich państwo pochodzenia i państwo członkowskie X, w którym pracowali i mieszkali przez kolejnych kilka lat, łączą stosunki dyplomatyczne.

49. Uznanie, że to państwo członkowskie X jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest spójne z orzecznictwem Trybunału dotyczącego rozporządzenia Dublin III, które ma na celu zapewnienie następujących rezultatów. Po pierwsze,

²² Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 58). W niniejszej sprawie państwo członkowskie X nie ograniczyło się do zwykłego tolerowania obecności wnioskodawców na swoim terytorium.

²³ Motywy 4 i 5 rozporządzenia Dublin III.

²⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 grudnia 2021 r., BT (Przyzpozwanie ubezpieczonego) (C-708/20, EU:C:2021:986, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

aby odpowiedzialność za rozpatrzenie takich wniosków spoczywała na państwie członkowskim, do którego odbywa się wjazd lub w którym następuje pobyt obywatela państwa trzeciego na terytorium państw członkowskich. Po drugie, aby wzięto pod uwagę rolę, jaką przy wjeździe wnioskodawców na to terytorium odegrało państwo członkowskie X. Po trzecie, aby w obszarze swobodnego przepływu każde państwo członkowskie było odpowiedzialne wobec wszystkich pozostałych państw członkowskich za swe działania w zakresie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich. W związku z tym każde państwo członkowskie powinno ponosić konsekwencje tych działań zgodnie z zasadą solidarności i lojalnej współpracy²⁵.

50. Jak zauważają sąd odsyłający i rząd niderlandzki, odmienna wykładnia oznaczałaby, że obywatele państw trzecich znajdujący się w sytuacji wnioskodawców, którzy korzystają z przywilejów i immunitetów na podstawie konwencji wiedeńskiej, mogliby sami wybierać, w którym państwie członkowskim złożą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, podczas gdy inne osoby, których dokumenty pobytu mają inną podstawę prawną, byłyby pozbawione takiej możliwości. Byłoby to sprzeczne z jednolitymi mechanizmami i kryteriami ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, do których wprowadzenia zmierza rozporządzenie Dublin III²⁶. Nie ma znaczenia, że w sytuacji wnioskodawców może się znajdować jedynie niewielka liczba osób.

51. Nie jestem wreszcie przekonany, że wyłączenie dyplomatów z zakresu stosowania dyrektywy 2003/109 w jakikolwiek sposób wpływa na ten wniosek. Dyrektywa ta ma na celu wyłączenie z zakresu jej stosowania osób, takich jak osoby korzystające z określonego statusu prawnego przyznanego konwencją wiedeńską, które nie mają zamiaru stałego osiedlenia się na terytorium państw członkowskich²⁷. Nie stoi to na przeszkodzie wydawaniu im przez państwa członkowskie dokumentów pobytu w rozumieniu art. 2 lit. l) rozporządzenia Dublin III.

V. Wnioski

52. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie przedstawione przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) odpowiedział następująco:

Artykuł 2 lit. l) rozporządzenia 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

należy interpretować w ten sposób, że:

legitymacja dyplomatyczna wydana na podstawie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, zawartej w Wiedniu w dniu 18 kwietnia 1961 r., stanowi dokument pobytu w rozumieniu tego przepisu.

²⁵ Wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 79); z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 86–88, 91).

²⁶ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2019 r., H. i R. (C-582/17 i C-583/17, EU:C:2019:280, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁷ Zobacz art. 3 ust. 2 lit. f) tej dyrektywy oraz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, pkt 36–39).