Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
przedstawiona w dniu 16 lipca 2020 r.[1]

Sprawa C-193/19

A
przeciwko
Migrationsverket

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Malmö, wydział ds. cudzoziemców, Szwecja)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Konwencja wykonawcza do układu z Schengen – Artykuł 25 ust. 1 – Dyrektywa 2003/86/WE – Prawo do łączenia rodzin – Warunki wydania dokumentu pobytowego – Artykuł 5 ust. 2 – Obowiązek okazania dokumentu podróży – Ustawodawstwo krajowe wymagające wykazania tożsamości przez wnioskodawcę w sposób pewny – Praktyka krajowa wymagająca w tym celu okazania paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt – Wniosek o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego złożony przez członka rodziny przebywającego już na terytorium kraju – Członek rodziny, wobec którego dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen – Odmowa przedłużenia ważności dokumentu pobytowego z powodu braku wykazania tożsamości w sposób pewny – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Czy państwo członkowskie może uzależnić przedłużenie ważności dokumentu pobytowego wydanego obywatelowi państwa trzeciego w celu łączenia rodzin od wykazania przez niego w sposób pewny swojej tożsamości poprzez okazanie paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt?

2. Taki jest w istocie przedmiot pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi przez Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Malmö, wydział ds. cudzoziemców, Szwecja).

3. Pytania te wpisują się w ramy sporu pomiędzy A, obywatelem gambijskim, a Migrationsverket (urzędem ds. migracji, Szwecja), który odmówił przedłużenia ważności dokumentu pobytowego A ze względu na to, że jego tożsamość nie mogła zostać ustalona w sposób pewny. Decyzja ta została wydana w szczególnym kontekście, ponieważ norweskie organy dokonały wpisu zainteresowanego do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) do celów odmowy wjazdu między innymi ze względu na liczne przybrane tożsamości, którymi posługiwał się on na podstawie podrobionych paszportów.

1 Język oryginału: francuski.

4. Sprawa ta daje Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się w przedmiocie charakteru i zakresu wymogów ustanowionych w prawie Unii w odniesieniu do wykazania tożsamości przez obywatela państwa trzeciego ubiegającego się o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego w celu łączenia rodzin na terytorium państwa członkowskiego, na którym przebywa, w sytuacji gdy dokonano wobec niego wpisu w SIS do celów odmowy wjazdu na obszar Schengen.

5. W pierwszej kolejności w mojej opinii zaproponuję Trybunałowi, aby orzekł, że art. 25 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen [2], o którego wykładnię zwrócił się sąd odsyłający, nie stoi na przeszkodzie decyzji, na mocy której umawiające się państwo [3] wyraża zgodę na przedłużenie ważności dokumentu pobytowego obywatela państwa trzeciego, wobec którego dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS, nawet wówczas, gdy nie można ustalić jego tożsamości w sposób pewny. Przedstawię jednak przyczyny, dla których taka decyzja powinna być poprzedzona konsultacją z umawiającym się państwem, które dokonało wpisu tej osoby, i powinna opierać się na ważnym powodzie.

6. W drugiej kolejności, w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, zaproponuję w mojej opinii, aby Trybunał wypowiedział się w przedmiocie przepisów dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin [4].

7. Na wstępie wyjaśnię, że warunki określone w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy nie stoją na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, które wymaga dla celów rozpatrzenia wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, aby obywatel państwa trzeciego wykazał swoją tożsamość w sposób pewny, załączając uwierzytelniony odpis paszportu ważnego przez okres ważności wnioskowanego zezwolenia na pobyt. Następnie skoncentruję moją analizę na przestrzeganiu dwóch zasad regulujących rozpatrywanie wniosku o łączenie rodzin w rozumieniu dyrektywy 2003/86, a mianowicie zasady przeprowadzenia indywidualnej oceny wniosku oraz zasady zapewnienia prawa do poszanowania życia rodzinnego danego członka rodziny. Wreszcie dojdę do wniosku, że w przypadku gdy osoba ta nie zdoła dołączyć do swojego wniosku wymaganego dokumentu podróży, właściwy organ krajowy nie może odrzucić tego wniosku jedynie na tej podstawie. Wyjaśnię, że organ ten jest przede wszystkim zobowiązany do przeprowadzenia indywidualnej oceny wniosku, z uwzględnieniem w szczególności powodów, dla których nie można okazać tego dokumentu, oraz współpracy, jaką wykazuje się dany członek rodziny w celu jednoznacznego wykazania swojej tożsamości za pomocą wszelkich innych właściwych środków.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2003/86

8. Dyrektywa 2003/86 określa warunki wykonania prawa do łączenia rodzin, z którego korzystają obywatele państwa trzeciego zamieszkujący legalnie na terytorium państw członkowskich.

2 Konwencja z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19, zwana dalej „KWUS").

3 W tym miejscu posłużę się wyrażeniem przyjętym przez Trybunał w wyroku z dnia 16 stycznia 2018 r., E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

9. W rozdziale III tej dyrektywy, dotyczącym składania i rozpatrywania wniosków o wydanie dokumentu pobytowego, art. 5 ust. 1–3 stanowi:

„1. Państwa członkowskie określają, czy, w celu wykonania prawa do łączenia rodziny, wnioski o wjazd i pobyt składane są do właściwych organów danego państwa członkowskiego przez członka rodziny rozdzielonej[5] czy też przez członka lub członków jego rodziny.

2. Do wniosku dołącza się dokumenty dowodowe dotyczące związków [więzi] rodzinnych oraz zgodności z warunkami określonymi w art. 4 i 6, oraz, w odpowiednich przypadkach, w art. 7 i 8, a także uwierzytelnione odpisy dokumentów podróżnych członka(-ów) rodziny.

W odpowiednich przypadkach w celu uzyskania dowodu na istnienie związków [więzi] rodzinnych państwa członkowskie mogą przeprowadzać rozmowy z członkiem rodziny rozdzielonej i członkami jego rodziny oraz podejmować inne badania, które uznają za niezbędne.

[…]

3. Wnioski składane są i rozpatrywane, w przypadku gdy członkowie rodziny przebywają poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej.

W drodze odstępstwa państwo członkowskie może, w odpowiednich okolicznościach, przyjąć wniosek złożony w przypadku, gdy członkowie rodziny już przebywają na terytorium tego państwa członkowskiego”.

10. W rozdziale VII dyrektywy 2003/86, dotyczącym kar i zadośćuczynienia, art. 16 ust. 2 i 4 stanowi:

„2. Państwa członkowskie mogą również odrzucić wniosek o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodziny bądź cofnąć dokument pobytowy członkowi rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności, w przypadku wykazania, że:

a) wykorzystano nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, fałszywe lub sfałszowane dokumenty, popełniono oszustwo lub wykorzystano inne niezgodne z prawem sposoby;

[…]

4. Państwa członkowskie mogą przeprowadzać specjalne kontrole i inspekcje, jeżeli istnieje podstawa do przypuszczenia, że popełniono oszustwo lub wstąpiono w związek małżeński lub partnerski bądź też dokonano adopcji w celu określonym w ust. 2. Specjalne kontrole mogą również być przeprowadzane w przypadku przedłużenia ważności dokumentu pobytowego członków rodziny”.

11. Wreszcie art. 17 dyrektywy 2003/86 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny”.

5 Zgodnie z art. 2 lit. c) omawianej dyrektywy „członek rodziny rozdzielonej” oznacza obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składającego wniosek lub którego członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niego.

2. Dorobek Schengen

a) KWUS

12. Artykuł 25 KWUS, zmieniony rozporządzeniem (UE) nr 265/2010[6], stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego, regularnie dokonuje sprawdzeń wpisów w [SIS]. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego cudzoziemcowi, wobec którego został dokonany wpis do celów odmowy wjazdu, państwo to zasięga uprzednio opinii państwa członkowskiego, które dokonało tego wpisu, oraz bierze pod uwagę jego interesy; dokument pobytowy wydaje się jedynie z ważnych powodów, w szczególności z przyczyn humanitarnych lub z uwagi na zobowiązania międzynarodowe.

W przypadku wydania dokumentu pobytowego państwo członkowskie, które dokonało wpisu,, wycofuje go, lecz może wpisać danego cudzoziemca do krajowego wykazu wpisów do celów odmowy wjazdu.

[…]

2. Jeśli okaże się, że wpis do celów odmowy wjazdu został dokonany wobec cudzoziemca legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedną z umawiających się stron, umawiająca się strona dokonująca wpisu zasięga opinii strony, która wydała dokument pobytowy, w celu stwierdzenia, czy istnieją wystarczające powody do cofnięcia dokumentu pobytowego.

W przypadku braku cofnięcia dokumentu pobytowego umawiająca się strona dokonująca wpisu wycofa go, lecz, niezależnie od tego, może wprowadzić danego cudzoziemca na krajową listę wpisów do celów odmowy wjazdu.

[…]”.

13. Artykuł 96 KWUS ma następujące brzmienie:

„1. Dane dotyczące cudzoziemców, w przypadku których został wprowadzony wpis do celów odmowy wjazdu, [zostaną wprowadzone] na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętych przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi ustanowionymi przez prawo krajowe.

2. Decyzje mogą być uzasadniane zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność cudzoziemca na terytorium państwowym.

Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku:

a) cudzoziemca, który został skazany za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku;

[…]

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 marca 2010 r. zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz.U. 2010, L 85, s. 1). Następnie art. 25 KWUS został uchylony i zastąpiony przez art. 27–30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 (Dz.U. 2018, L 312, s. 14).

3. Decyzje mogą być również oparte na fakcie, że cudzoziemiec został poddany środkom, obejmującym deportację, odmowę wjazdu lub usunięcie, które nie zostały unieważnione lub zawieszone, w tym zakaz[owi] wjazdu lub, tam gdzie to stosowne, zakaz[owi] pobytu, z uwagi na niespełnianie przepisów dotyczących wjazdu lub pobytu cudzoziemców".

14. Artykuł 134 KWUS stanowi:

„Postanowienia niniejszej [k]onwencji stosuje się tylko w takim zakresie, w jakim są one zgodne z prawem [Unii]".

b) Rozporządzenie (WE) nr 562/2006

15. Artykuł 5 ust. 1 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)[7], zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.[8], stanowi:

„W przypadku planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym, co oznacza wzięcie pod uwagę okresu 180-dniowego poprzedzającego każdy z dni pobytu, warunki wjazdu obywateli państw trzecich są następujące:

a) posiadają oni ważny dokument podróży uprawniający posiadacza do przekroczenia granicy […];

[…]

d) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS;

e) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich".

B. Prawo szwedzkie

16. Utlänningslagen (ustawa o cudzoziemcach) z dnia 29 września 2005 r.[9] przewiduje w rozdziale 2 w art. 1:

„Cudzoziemiec wjeżdżający do Szwecji lub przebywający w Szwecji musi posiadać paszport".

7 Dz.U. 2006, L 105, s. 1.

8 Dz.U. 2013, L 182, s. 1, zwany dalej „KGS". Rozporządzenie to zostało uchylone ze skutkiem od dnia 12 kwietnia 2016 r. przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1). W postanowieniu odsyłającym nie wskazano dnia, w którym zainteresowany złożył wniosek o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego, w związku z czym istnieją wątpliwości co do rozporządzenia mającego zastosowanie ratione temporis. W niniejszej opinii zbadam przepisy zawarte w KGS w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia nr 562/2006 ze zmianami, ponieważ sąd odsyłający wyraźnie odwołuje się do tego rozporządzenia w postanowieniu odsyłającym. Pragnę jednak uściślić, że art. 5 ust. 1 lit. a) wspomnianego rozporządzenia, o którego wykładnię wniesiono w niniejszej sprawie, został zawarty w identycznym brzmieniu w art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/399.

9 SFS 2005, nr 716.

17. W rozdziale 5 art. 3 tej ustawy przewidziano:

„Z zastrzeżeniem art. 17–17b dokument pobytowy wydaje się:

1. każdemu cudzoziemcowi, którego małżonek lub partner mieszkający z nim zamieszkuje lub otrzymał zezwolenie na pobyt w Szwecji;

[…]".

18. Zgodnie z rozdziałem 5 § 16 akapit pierwszy wspomnianej ustawy:

„Cudzoziemiec, któremu na podstawie art. 8 wydano zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na więzi rodzinne, może z tego powodu uzyskać nowe zezwolenie na pobyt czasowy lub stały tylko wtedy, gdy takie więzi nadal trwają".

19. Rozdział 5 §17a akapity pierwszy i drugi ustawy o cudzoziemcach stanowi:

„W sytuacjach, o których mowa w § 3, można odmówić wydania dokumentu pobytowego:

1. jeżeli celowo przedstawione zostały nieprawdziwe informacje lub jeżeli dobrowolnie przemilczano okoliczności, które są istotne dla uzyskania dokumentu pobytowego; [lub]

2. w przypadku dokonania adopcji, zawarcia małżeństwa lub nawiązania wolnego związku wyłącznie w celu uzyskania przez cudzoziemca prawa pobytu; lub

3. jeżeli cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

W sytuacjach, o których mowa w art. 3 akapit pierwszy pkt 1 i art. 3 akapit pierwszy pkt 2 lit. b) można również odmówić wydania dokumentu pobytowego

1. jeżeli małżonkowie lub partnerzy nie mieszkają razem lub nie mają takiego zamiaru; [lub]

2. jeżeli cudzoziemiec będący wnioskodawcą dokument pobytu lub osoba, z którą zgodnie z jego twierdzeniem łączą go więzi, pozostają w związku małżeńskim lub partnerskim z inną osobą; lub

3. jeżeli któreś z małżonków lub partnerów nie ukończyło 18 lat.

III. Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

20. A jest obywatelem gambijskim [10] mieszkającym w Szwecji. W nieokreślonym w postanowieniu odsyłającym terminie otrzymał on zezwolenie na pobyt czasowy w celu dołączenia do swojej małżonki, będącej obywatelką szwedzką. Wniosek ten został uwzględniony przed wjazdem zainteresowanego do Szwecji. Sąd odsyłający podkreśla, że można rozsądnie uważać, iż właściwe organy krajowe uznały wówczas, że tożsamość zainteresowanego została wykazana i że jego paszport spełniał wymogi przewidziane w ustawodawstwie szwedzkim.

10 Obywatele gambijscy objęci są obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1).

A. Rozpatrzenie przez urząd ds. migracji wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego

21. W nieokreślonym w postanowieniu odsyłającym terminie A złożył do urzędu ds. migracji wniosek o przedłużenie ważności swojego dokumentu pobytowego. Zdaniem sądu odsyłającego urząd ds. migracji odrzucił ten wniosek (dalej jako „sporna decyzja") w szczególności ze względu na to, że tożsamość A nie została wykazana [11].

22. Przy okazji rozpatrywania tego wniosku urząd ds. migracji został poinformowany przez policję norweską, że zainteresowany używał w Norwegii kilku przybranych tożsamości, a mianowicie najpierw tożsamości B, obywatela gambijskiego urodzonego w dniu 18 sierpnia 1975 r. (zgodnie z fałszywym paszportem), następnie tożsamości C, osoby ubiegającej się o azyl bez dokumentów, urodzonej w dniu 12 grudnia 1982 r., i wreszcie tożsamości D, urodzonego w dniu 8 sierpnia 1980 r. obywatela gambijskiego (zgodnie z innym paszportem, znalezionym podczas przeszukania). Pod tą ostatnią tożsamością zainteresowany został w Norwegii skazany na karę pozbawienia wolności w wymiarze 120 dni za popełnienie przestępstwa związanego z posiadaniem i sprzedażą środków odurzających (kokainy). Również pod tą ostatnią tożsamością wobec zainteresowanego została wydana decyzja o wydaleniu z terytorium Norwegii połączona z ostatecznym zakazem ponownego wjazdu i wpisem do SIS. W systemie tym zainteresowany został zidentyfikowany pod nazwiskiem D, urodzonego w dniu 8 sierpnia 1980 r. obywatela gambijskiego.

23. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zainteresowany złożył wniosek o wydanie dokumentu pobytowego rozpatrywany przez władze szwedzkie pod tą ostatnią tożsamością w Dakarze (Senegal). Wniosek ten został odrzucony, ponieważ dotyczył fikcyjnego małżeństwa.

B. Skarga wniesiona do sądu odsyłającego

24. W postanowieniu odsyłającym Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Malmö, wydział ds. cudzoziemców) zastanawia się nad wymogami prawa Unii dotyczącymi wykazania tożsamości przez obywatela państwa trzeciego składającego wniosek o wydanie dokumentu pobytowego znajdującego się już na terytorium kraju, który nie jest oparty ani na względach ochrony, ani na względach humanitarnych.

25. W pierwszej kolejności sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z ustawodawstwem szwedzkim do wydania takiego dokumentu pobytowego konieczne jest, aby tożsamość obywatela państwa trzeciego została wykazana w sposób pewny, co w praktyce oznacza okazanie paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt. Ustawa o cudzoziemcach nie zawiera innych obowiązków niż obowiązek posiadania paszportu. Sąd odsyłający podkreśla jednak, że istnieje wyjątek od tej zasady w odniesieniu do wniosków złożonych przez obywateli państw trzecich, których państwo pochodzenia nie wydaje akceptowalnych dokumentów stanu cywilnego.

26. W drugiej kolejności sąd odsyłający odwołuje się do orzecznictwa krajowego w celu zilustrowania wątpliwości związanych z wykładnią prawa Unii.

27. Po pierwsze, Migrationsöverdomstolen (sąd administracyjny drugiej instancji ds. cudzoziemców, Szwecja) w wyroku nr MIG 2011:11 z dnia 12 maja 2011 r. orzekł, że przy wydawaniu dokumentu pobytowego na czas określony na podstawie związku z Królestwem Szwecji (na przykład do celów łączenia rodzin, studiów lub wykonywania działalności zawodowej), w celu spełnienia zobowiązań wynikających z KWUS i KGS konieczne jest nałożenie wymogu, aby tożsamość została wykazana w sposób pewny.

11 Postanowienie odsyłające nie wskazuje daty wydania spornej decyzji.

28. Po drugie, Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Sztokholmie, wydział ds. cudzoziemców, Szwecja) orzekł, że przepisy § 16 f lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstånd i Sverige (ustawy o tymczasowych ograniczeniach w wydawaniu dokumentów pobytowych w Szwecji)[12] z dnia 22 czerwca 2016 r. są sprzeczne z postanowieniami KWUS i przepisami KGS, ponieważ pozwalają one na wydanie dokumentu pobytowego, nawet jeśli tożsamość obywatela państwa trzeciego jest niepewna i nie jest on w stanie uwiarygodnić podawanej przez siebie tożsamości.

29. Po trzecie i ostatnie, Migrationsöverdomstolen (sąd administracyjny ds. cudzoziemców drugiej instancji) orzekł, że zasady określone w jego wyroku nr MIG 2011:11 z dnia 12 maja 2011 r. dotyczą jedynie wniosków o wydanie dokumentów pobytowych składanych przez obywateli państw trzecich w sytuacji, gdy przebywają oni poza obszarem Schengen. Ponadto uchylił on przytoczony w poprzednim punkcie niniejszej opinii wyrok Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (sądu administracyjnego w Sztokcholmie, wydział ds. cudzoziemców) i dopuścił niższy standard dowodu przewidziany w § 16 f ustawy o tymczasowych ograniczeniach. W związku z tym możliwe jest wydanie dokumentu pobytowego w celu odbywania nauki w szkole średniej II stopnia obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu już na terytorium kraju, nawet jeśli jego tożsamość jest niepewna i nie jest on w stanie uwiarygodnić podawanej przez siebie tożsamości.

30. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy prawo Unii, a w szczególności postanowienia KWUS i przepisy KGS wymagają, aby obywatel państwa trzeciego wykazał swoją tożsamość w sposób pewny przy składaniu wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, który nie jest oparty ani na względach ochrony, ani na względach humanitarnych, w sytuacji gdy przebywa on już na terytorium kraju.

C. Pytania prejudycjalne

31. Uwzględniając rozważania przedstawione powyżej Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Malmö, wydział ds. cudzoziemców) postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy postanowienia [KWUS], w tym w szczególności postanowienia dotyczące systematycznego przeszukiwania danych w [SIS], oraz przepisy [KGS], w tym w szczególności wymóg posiadania ważnego paszportu, stoją na przeszkodzie wydaniu dokumentu pobytowego na podstawie wniosku złożonego w Szwecji, który nie opiera się na względach ochrony lub humanitarnych, gdy tożsamość osoby składającej wniosek nie jest pewna?

2) Jeśli tak, to czy wykazanie tożsamości może podlegać odstępstwom przewidzianym przez prawo krajowe lub orzecznictwo?

3) Jeśli sytuacja [opisana w pytaniu drugim] nie ma miejsca, na jakie, o ile w ogóle, odstępstwo zezwala prawo Unii?”.

32. Uwagi na piśmie przedstawili A, urząd ds. migracji, rządy niderlandzki, polski i szwedzki oraz Komisja Europejska.

33. W następstwie odwołania rozprawy przewidzianej w dniu 18 marca 2020 r. w porozumieniu z sędzią sprawozdawcą postanowiono, na podstawie art. 62 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zwrócić się z pytaniami, na które A, urząd ds. migracji oraz rząd szwedzki i Komisja odpowiedzieli na piśmie w wyznaczonym terminie.

12 SFS 2016, nr 752, zwana dalej „ustawą o tymczasowych ograniczeniach”.

IV. Analiza

34. Przed przystąpieniem do analizy pytań prejudycjalnych wydaje mi się użyteczne przedstawienie uwag wstępnych.

A. Uwagi wstępne

35. Pierwsza uwaga dotyczy przedmiotu pytań prejudycjalnych przedstawionych przez sąd odsyłający.

36. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy postanowienia KWUS lub przepisy KGS stoją na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie obywatelowi państwa trzeciego ubiegającemu się na terytorium państwa członkowskiego, na którym przebywa, dokumentu pobytowego, który nie jest oparty ani na względach ochrony, ani na względach humanitarnych, mimo że nie wykazał on swojej tożsamości w sposób pewny. Jeśli tak, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, w jakim zakresie państwo członkowskie może odstąpić od zasady, zgodnie z którą należy wykazać tożsamość (pytanie drugie), a prawo Unii dopuszcza wyjątki od tej zasady (pytanie trzecie).

37. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, pytania te stanowią sedno debaty orzeczniczej w Szwecji. Warto bowiem zauważyć, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wykazuje duże podobieństwo do wniosku złożonego w dniu 10 sierpnia 2018 r. przez Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Göteborgu, wydział ds. cudzoziemców, Szwecja) i wycofanego kilka tygodni później [13]. Ów wniosek dotyczył w istocie zgodności z KWUS i KGS przepisów § 16 f ustawy o tymczasowych ograniczeniach, które łagodzą wymogi dotyczące wykazania tożsamości przez obywatela państwa trzeciego zamierzającego pobierać naukę w szkole średniej, o których mowa w pkt 28 i 29 niniejszej opinii [14].

38. Co prawda niniejsze odesłanie prejudycjalne różni się od poprzedniego, ponieważ dotyczy dopuszczalności przepisu prawa powszechnego, który wymaga, przeciwnie, aby tożsamość osoby ubiegającej się o dokument pobytowy została wykazana w sposób pewny w praktyce poprzez okazanie paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt. Jednakże obie te sprawy dotyczą wykładni właściwych przepisów prawa Unii w odniesieniu do standardu dowodu wymaganego w celu wykazania tożsamości przez obywatela państwa trzeciego, który składa na terytorium państwa członkowskiego, na którym zamieszkuje, wniosek o dokument pobytowy (sprawa C-526/18) lub o przedłużenie jego ważności (sprawa C-193/19).

39. Wykraczając poza kontekst, w jaki wpisuje się niniejsza sprawa, pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zadaniem Trybunału nie jest formułowanie opinii o charakterze doradczym w kwestiach ogólnych i hipotetycznych, lecz dokonanie wykładni przepisu prawa Unii w celu zaspokojenia rzeczywistej potrzeby związanej ze skutecznym rozstrzygnięciem określonego sporu [15]. Skoncentruję się zatem w mojej analizie na sytuacji obywatela państwa trzeciego, który tak jak A został wpisany do SIS do celów odmowy wjazdu na obszar Schengen i ubiega się o przedłużenie ważności jego dokumentu pobytowego do celów łączenia rodzin.

13 Postanowienie prezesa Trybunału o wykreśleniu sprawy z dnia 23 października 2018 r., AA (C-526/18, niepublikowane, EU:C:2018:894).

14 Pytania prejudycjalne w tej sprawie były następujące: „1. Czy postanowienia [KWUS] lub przepisy [KGS] sprzeciwiają się przepisom krajowym, takim jak § 16f ustawy [o tymczasowych ograniczeniach], które stanowią, iż obywatelowi państwa trzeciego znajdującemu się w tym państwie może zostać wydany dokument pobytowy w celu pobierania nauki w szkole średniej, nawet jeśli tożsamość tego cudzoziemca jest niepewna i nie jest on w stanie uwiarygodnić podawanej przez siebie tożsamości? 2. Jeśli zostanie stwierdzone, że w takiej sytuacji dorobek Schengen zawiera wymóg, aby tożsamość została wykazana w sposób niebudzący wątpliwości lub aby została uwiarygodniona jej, czy wykładni przepisów dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98)] lub innego aktu prawa Unii należy dokonywać w ten sposób, że zezwalają one na odstępstwo od tego wymogu w dziedzinie tożsamości?”.

15 Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Druga uwaga dotyczy zakresu wyjaśnień udzielonych przez sąd odsyłający i odpowiedzi przedstawionych przez strony na pytania zadane przez Trybunał.

41. Z owych wyjaśnień i odpowiedzi wynika, że sytuacja osobista A, a w szczególności jego więzi rodzinne w Szwecji, zmieniła się w dużej mierze od momentu wydania spornej decyzji. Mając na uwadze podział zadań pomiędzy Trybunałem a sądem odsyłającym, uznaję za ustalone na potrzeby przedstawienia opinii, że w dniu wydania rozpatrywanej decyzji A ubiegał się o przedłużenie ważności jego dokumentu pobytowego do celów łączenia rodzin z obywatelką szwedzką, jak zostało to wyraźnie stwierdzone w postanowieniu odsyłającym i nie zostało zakwestionowane przez żadną ze stron. Uznaję również za ustalone, że w ramach rozpatrywania tego wniosku urząd ds. migracji uwzględnił również fakt, iż A był ojcem dwojga dzieci obywatelstwa norweskiego i pozostawał w związku z matką tych dzieci, obywatelką norweską zamieszkującą z nimi w Szwecji.

42. Z rzeczonych wyjaśnień i odpowiedzi wynika również, że w ramach spornej decyzji pierwsza wskazywana więź rodzinna, wynikająca z małżeństwa z obywatelką szwedzką, nie została uznana za autentyczną. Co się tyczy drugiej wskazywanej więzi, łączącej A z jego dziećmi i ich matką, wydaje się, że nie została ona uznana za rzeczywistą, w związku z czym nie istniała żadna przeszkoda dla wydalenia zainteresowanego z terytorium Szwecji[16]. Z dokumentów tych wynika również, że od momentu wydania spornej decyzji A rozwiódł się z obywatelką szwedzką i że jego dzieci, mające obywatelstwo norweskie, opuściły razem ze swoją matką Szwecję, aby udać się do Norwegii.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

43. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy prawo Unii, a w szczególności art. 25 ust. 1 KWUS, a także art. 5 ust. 1 lit. a) KGS stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie wydało obywatelowi państwa trzeciego dokument pobytowy, który nie jest oparty ani na względach ochrony, ani na względach humanitarnych, w sytuacji gdy ubiega się on o ten dokument na terytorium państwa członkowskiego, na którym przebywa, i nie wykazuje swojej tożsamości w sposób pewny.

44. Innymi słowy, mając na uwadze okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym, należy ustalić, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – prawo Unii wymaga wykazania tożsamości przez obywatela państwa trzeciego, który składa wniosek o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego wydanego w celu łączenia rodzin.

45. W celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy w pierwszej kolejności zbadać również kwestię, czy państwo członkowskie może uzależnić wydanie takiego dokumentu pobytowego od okazania paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że ustawodawstwo szwedzkie wymaga okazania takiego dokumentu, który to dokument pozwala ustalić tożsamość wnioskodawcy w sposób pewny.

46. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o wniosek o wydanie dokumentu pobytowego w celu łączenia rodzin, wydaje mi się, że kwestię tę należy zbadać również w świetle dyrektywy 2003/86, a w szczególności przepisów i zasad, które dyrektywa ta ustanawia w odniesieniu do ustalenia tożsamości danego członka rodziny.

16 Pytanie przedłożone Trybunałowi nie dotyczy wydalenia zainteresowanego z terytorium Szwecji. W braku jakichkolwiek rzeczywistych więzi rodzinnych i w przypadku oszustwa należałoby bowiem zastosować przepisy dyrektywy 2008/115, ponieważ „pobyt" zainteresowanego na terytorium Unii byłby wówczas „nielegalny" w rozumieniu art. 3 ust. 2 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem „nielegalny pobyt" oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 KGS, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim.

47. Rozważana sytuacja jest oczywiście objęta zakresem stosowania postanowień art. 25 KWUS, wyraźnie wskazanych przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ A złożył wniosek o przedłużenie ważności zezwolenia na pobyt, które otrzymał w Szwecji w celu łączenia rodzin, w sytuacji gdy władze norweskie dokonały w odniesieniu do niego wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS.

48. Niemniej jednak należy także dołożyć starań w kierunku harmonijnego stosowania wszystkich właściwych przepisów prawa Unii. W tym celu warunki pobytu obywateli państw trzecich określone w KWUS powinny uwzględniać wymogi prawa Unii. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału, przepisy te powinny łączyć się ze sobą [17]. Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączony do traktatu z Amsterdamu [18], wskazuje zatem w akapicie trzecim swojej preambuły, że „postanowienia dorobku Schengen mają zastosowanie jedynie wtedy i w zakresie, w jakim są zgodne z prawem Unii” [19]. W art. 1 wspomnianego protokołu wyjaśniono, że wzmocnioną współpracę w dziedzinach objętych zakresem dorobku Schengen należy realizować w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej i z poszanowaniem traktatów. Rozporządzenie nr 265/2010 również jest jednoznaczne, ponieważ stanowi w motywie 8, że jego stosowanie „nie powinno wpływać na obowiązek wydawania przez państwa członkowskie dokumentów pobytowych niektórym kategoriom obywateli państw trzecich, określony w innych instrumentach unijnych, a w szczególności w dyrektywie […] 2003/86”.

49. Tymczasem rozpatrywana sprawa dotyczy warunków, od jakich państwo członkowskie może uzależnić wydanie i, w szczególności, przedłużenie ważności dokumentu pobytowego, o którego wydanie ubiega się obywatel państwa trzeciego w celu łączenia rodzin. O ile pierwotnie ów wniosek o wydanie dokumentu pobytowego był uzasadniony więziami rodzinnymi A z obywatelką szwedzką, o tyle został on następnie uzasadniony więziami rodzinnymi A z obywatelką norweską oraz norweskimi dziećmi pary.

50. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do kompetencji Trybunału należy dostarczenie sądowi odsyłającemu wszelkich wskazówek w zakresie wykładni prawa Unii, które mogą mu umożliwić dokonanie oceny zgodności przepisów prawa krajowego lub praktyki krajowej z normami prawa Unii w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie [20].

51. Urząd ds. migracji oraz rząd szwedzki wyjaśniają w swoich odpowiedziach na pytania zadane przez Trybunał, że wykładnia dyrektywy 2004/38/WE [21] nie ma znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy A może uzyskać dokument pobytowy na podstawie rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego. Podnoszą one, że dyrektywa ta została transponowana do prawa szwedzkiego w innym rozdziale ustawy o cudzoziemcach, a mianowicie nie w rozdziale 5, którego częścią jest rozpatrywane ustawodawstwo krajowe, lecz w rozdziale 3 tej ustawy, i nie dotyczy ponadto warunków wydania dokumentu pobytowego, o które chodzi w niniejszej sprawie, lecz przyznania prawa pobytu. Zdaniem urzędu ds. migracji rozpatrywane w niniejszej sprawie przepisy dotyczące dokumentu pobytowego są zatem całkowicie niezwiązane z dyrektywą 2004/38, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie krajowym.

17 Zobacz tytułem przykładu wyroki: z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74); z dnia 12 grudnia 2019 r., E.P. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Powiązanie to ilustrują również akty wykonawcze, takie jak deklaracja komitetu wykonawczego ustanowionego na mocy KWUS z dnia 18 kwietnia 1996 r. w sprawie definicji pojęcia cudzoziemca (Dz.U. 2000, L 239, s. 458) czy też decyzja wykonawcza Komisji 2011/406/UE z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie zmiany podręcznika Sirene (Dz.U. 2011, L 186, s. 1) (pkt 4.7 załącznika).

18 Dz.U. 1997, C 340, s. 93.

19 Protokół powtarza w tym miejscu brzmienie art. 134 KWUS.

20 Zobacz postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Dyrektywa 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).

52. Natomiast wszystkie strony, z wyjątkiem A, podnoszą, że przy transpozycji dyrektywy 2003/86 do krajowego porządku prawnego Królestwo Szwecji postanowiło stosować przepisy przewidziane w rozpatrywanym ustawodawstwie krajowym do wszystkich osób mających miejsce zamieszkania w Szwecji, niezależnie od ich obywatelstwa. Zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rząd szwedzki sąd odsyłający przyznał zatem, że w sytuacji, w której zainteresowany powołuje się na związek zarówno z obywatelką szwedzką, jak i z obywatelami norweskimi zamieszkałymi na terytorium Szwecji, prawo krajowe powoduje, że przepisy dyrektywy 2003/86 znajdują zastosowanie w sposób bezpośredni i bezwarunkowy w rozumieniu orzecznictwa Trybunału [22].

53. Biorąc pod uwagę te okoliczności, wydaje mi się, że pytania prejudycjalne należy zbadać nie tylko z punktu widzenia właściwych postanowień KWUS i przepisów KGS, lecz również w świetle przepisów dyrektywy 2003/86.

1. Warunki wjazdu obywatela państwa trzeciego na obszar Schengen przewidziane w art. 5 KGS

54. Zgodnie z art. 1 akapit drugi KGS ma on na celu ustanowienie zasad regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne obszaru Schengen [23].

55. Jakkolwiek w art. 5 ust. 1 lit. a) KGS, do którego odwołuje się sąd odsyłający, przewidziano obowiązek, aby obywatele państwa trzeciego „[posiadali] ważny dokument podróży uprawniający posiadacza do przekroczenia granicy", to jednak warunek ten ma zastosowanie do wjazdu i pobytu na obszarze Schengen „nieprzekraczającego 90 dni". Przepis ten nie reguluje więc sytuacji obywatela państwa trzeciego, który jak A znajduje się już na terytorium państwa członkowskiego, w niniejszym przypadku Szwecji, i posiada już dokument pobytowy w celu łączenia rodzin [24]. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 5 KGS ma zastosowanie wobec obywateli państw trzecich, którzy a priori nie posiadają związków z terytorium Unii, którym, jak orzekł Trybunał, nie przysługuje, jako prawo podstawowe, prawo do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa [25].

56. Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 lit. a) KGS nie jest właściwym przepisem mającym zastosowanie do A i nie pozwala odpowiedzieć na pytania sądu odsyłającego.

2. Warunki wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego, wobec którego dokonano wpisu w SIS do celów odmowy wjazdu, o których mowa w art. 25 ust. 1 KWUS

57. Sąd odsyłający zastanawia się również nad wykładnią art. 25 ust. 1 KWUS.

58. Pragnę zauważyć, że postanowienie to ma zastosowanie do sytuacji, w której umawiające się państwo *zamierza wydać* obywatelowi państwa trzeciego dokument pobytowy [26]. Skoro nic nie wskazuje na to, że tak nie jest, postanowienie to wydaje mi się również mieć zastosowanie w przypadku wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego, a więc kiedy wniosek ten został złożony przez obywatela państwa trzeciego przebywającego już na terytorium umawiającego się państwa. W art. 27 rozporządzenia 2018/1861, który zastąpił art. 25 ust. 1 KWUS, posłużono się ponadto wyrażeniem „[j]eżeli państwo członkowskie rozważa *przyznanie dokumentu pobytowego* lub wizy długoterminowej *lub przedłużenie ich ważności*" [27].

22 Wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 35–37 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Zobacz analogicznie, w odniesieniu do art. 1 rozporządzenia 2016/399, wyrok z dnia 5 lutego 2020 r., J. i in. (Zaokrętowanie marynarzy w porcie w Rotterdamie) (C-341/18, EU:C:2020:76, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Zobacz wyrok z dnia 22 października 2009 r., Zurita García i Choque Cabrera, (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 45).

25 Zobacz wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 53).

26 Natomiast art. 25 ust. 2 KWUS dotyczy sytuacji, w której umawiające się państwo *zamierza cofnąć dokument pobytowy*. W odniesieniu do wykładni tego postanowienia zob. wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., E (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 Podkreślenie moje.

59. Ponadto art. 25 ust. 1 KWUS nie ma na celu określenia prawnych warunków wjazdu do państwa członkowskiego, jakie musi spełnić obywatel państwa trzeciego, wobec którego dokonano wpisu w SIS do celów odmowy wjazdu, aby uzyskać wnioskowany dokument pobytowy.

60. Postanowienie to ma jedynie na celu ustanowienie mechanizmu opartego na uzgodnionym i spójnym działaniu umawiających się państw w celu zapobieżenia sytuacjom, w których współistniałyby wobec tego samego obywatela państwa trzeciego wpis do celów odmowy wjazdu w SIS dokonany przez jedno umawiające się państwo (zwane dalej „państwem dokonującym wpisu") oraz dokument pobytowy wydany przez inne umawiające się państwo (zwane dalej „państwem, w którym złożono wniosek" lub „państwem wydającym dokument pobytowy"). Omawiane postanowienie jest podobne do przepisów art. 6 w związku z art. 11 dyrektywy 2008/115, które mają na celu zapobieżenie, na tych samych zasadach, sytuacjom, w których współistnieją względem tego samego obywatela państwa trzeciego zakaz wjazdu wydany przez państwo członkowskie i dokument pobytowy wydany przez inne państwo członkowskie.

61. W pierwszej kolejności – art. 25 ust. 1 akapit pierwszy KWUS przewiduje obowiązek systematycznego przeglądu SIS przed wydaniem jakiegokolwiek dokumentu pobytowego. Obowiązek ten, wyraźnie wskazany przez sąd odsyłający w jego pytaniu, został wprowadzony rozporządzeniem nr 265/2010. Ma on umożliwić każdemu umawiającemu się państwu, w którym złożono wniosek o wydanie dokumentu pobytowego, powzięcie wiadomości o wpisie do celów odmowy wjazdu w SIS, dokonanym w odniesieniu do danego obywatela państwa trzeciego przez inne umawiające się państwo [28].

62. W rozumieniu art. 96 KWUS podstawą takiego wpisu może być zagrożenie porządku publicznego, jeżeli dana osoba została skazana za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności co najmniej roku [ust. 2 akapit drugi lit. a)] lub jeżeli została ona poddana danemu środkowi z uwagi na niespełnienie krajowych przepisów dotyczących wjazdu lub pobytu cudzoziemców (ust. 3). Taki wpis pociąga za sobą zakaz wjazdu na cały obszar Schengen oraz brak możliwości uzyskania wizy [29]. Wynika z tego, że w ramach mechanizmu przewidzianego przez KWUS osoba taka jak A nie może co do zasady uzyskać dokumentu pobytowego na obszarze Schengen. Tymczasem mechanizm z art. 25 ust. 1 KWUS nie skutkuje tym, że wniosek o wydanie dokumentu pobytowego jest automatycznie odrzucany.

63. W drugiej kolejności – art. 25 ust. 1 akapit pierwszy KWUS przewiduje przypadek, w którym wobec obywatela państwa trzeciego dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS.

64. Postanowienie to ustanawia mechanizm zasięgnięcia uprzedniej opinii z państwem dokonującym wpisu na wypadek, gdyby państwo wniosku zamierzało jednak, mimo tego wpisu, wydać tej osobie dokument pobytowy [30]. Mechanizm ten powinien umożliwić państwu wniosku zapoznanie się z powodami, na których opiera się wpis, oraz podjęcie ewentualnych środków w celu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego [31]. W sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej

28 Warunki odnoszące się do dokonywania wpisów dotyczących obywateli państw trzecich do celów odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt zostały określone w art. 20–30 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4).

29 Zgodnie z art. 5 ust. 1 KWUS „[w] przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy cudzoziemcom spełniającym następujące warunki można zezwolić na wjazd na terytoria Umawiających się Stron: […] d) cudzoziemcy ci nie są osobami, w odniesieniu do których wprowadzono wpis do celów odmowy wjazdu" i zgodnie z art. 15 KWUS wizy krótkoterminowe „mogą być wydawane, wyłącznie jeśli cudzoziemiec spełnia warunki wjazdu ustanowione w artykule 5 [ust.] 1 [lit.] d)". Zobacz również art. 6 ust. 1 lit. d), a także art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2016/399.

30 W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-503/03, EU:C:2006:74) Trybunał orzekł, że zasada współpracy między umawiającymi się państwami stanowi podstawę dorobku Schengen i jest niezbędna dla funkcjonowania spójnego systemu administracyjnego, mającego na celu zagwarantowanie podwyższonego i ujednoliconego poziomu kontroli i ochrony granic zewnętrznych w związku ze swobodą przekraczania granic wewnętrznych w ramach obszaru Schengen (pkt 37).

31 Zobacz w tym względzie art. 93 i 96 KWUS.

sprawie, wchodzącej w zakres przepisów dyrektywy 2003/86, mechanizm ten umożliwia również państwu wniosku dysponowanie informacjami istotnymi do celów indywidualnej oceny wniosku o wydanie dokumentu pobytowego. W zamian państwo, w którym złożono wniosek, jest zobowiązane do uwzględnienia interesów państwa dokonującego wpisu.

65. Ponadto art. 25 ust. 1 akapit pierwszy KWUS stanowi, że powody wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego, wobec którego dokonano wpisu, muszą być „ważne", a prawodawca Unii wskazuje „w szczególności" względy „humanitarne lub zobowiązania międzynarodowe"[32]. Używając wyrażenia „w szczególności", prawodawca Unii zamierza przyznać państwu, w którym złożono wniosek, zakres uznania co do charakteru powodów, na które może się ono powołać. Elementem rozstrzygającym jest ważny charakter powodu[33]. W zaleceniu z dnia 6 listopada 2006 r.[34] Komisja wskazała, że przyczyna „o charakterze humanitarnym" obejmuje na przykład sytuację, w której obywatel państwa trzeciego napotyka na poważną i nagłą chorobę lub zgon bliskiego krewnego, zaś przyczyna „wynikająca z zobowiązań międzynarodowych" obejmuje sytuację osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową[35].

66. Uważam jednak, że pojęcie „ważnych powodów" należy interpretować w sposób zawężający, tak aby uwzględnić zarówno interesy państwa dokonującego wpisu, jak i cele realizowane przez państwa członkowskie w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W istocie państwo, które wydaje decyzję o wydaleniu oraz zakaz wjazdu na obszar Schengen, działa nie tylko we własnym interesie i interesie swoich obywateli, ale także w interesie bezpieczeństwa obywateli i osób zamieszkujących w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Tymczasem wydanie dokumentu pobytowego w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie prowadziłoby, zgodnie z art. 25 ust. 1 KWUS, do cofnięcia wpisu A do SIS. Pragnę przypomnieć, że osoba ta przemieszczała się już w obszarze Schengen, posługując się wieloma tożsamościami na podstawie sfałszowanych dokumentów, w celu skorzystania w sposób stanowiący nadużycie z prawa pobytu i mogłaby podjąć te same działania w innym państwie członkowskim, korzystając ze zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Dokonanie zawężającej wykładni pojęcia „ważnych powodów" wydaje mi się zatem istotne w celu uwzględnienia wchodzących w grę interesów. W tym kontekście uważam, że „ważne" powody to takie, które umożliwiają danemu obywatelowi państwa trzeciego wykonywanie praw, które wywodzi on z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), w szczególności prawa do poszanowania życia rodzinnego (art. 7 karty), a także takie, które umożliwiają zagwarantowanie poszanowania praw dziecka (art. 24 karty). Oznacza to jednak, że państwo, w którym złożono wniosek, winno zbadać autentyczność, rzeczywisty charakter i skuteczność więzi rodzinnych, na które się powołano, i dokonać, jak podkreśla Komisja w odpowiedziach na pytania pisemne, wyważenia interesów danego obywatela państwa trzeciego i państw członkowskich.

67. W trzeciej kolejności – w art. 25 ust. 1 akapit drugi KWUS przewidziano, że wydanie obywatelowi państwa trzeciego dokumentu pobytowego przez państwo wydające zobowiązuje państwo dokonujące wpisu do cofnięcia wpisu. Jednakże to ostatnie państwo zachowuje możliwość wpisania tego obywatela na krajową listę wpisów.

32 Warunek ten nie został już zawarty w art. 27 rozporządzenia 2018/1861, które zastąpiło art. 25 ust. 1 KWUS, jak wskazałem w przypisie 6 do niniejszej opinii.

33 Jak słusznie zauważyła Komisja w odpowiedziach na pytania pisemne, szwedzka wersja art. 25 ust. 1 akapit pierwszy KWUS wyróżnia się z tego względu, że zawiera wyrażenie „i särskilda fall", które tłumaczy się na język francuski jako „cas particuliers" (szczególne przypadki) lub „cas justifiés" (uzasadnione przypadki). Stwierdzam jednak, że w większości wersji językowych tego przepisu posłużono się tym samym wyrażeniem co wyrażenie użyte we francuskiej wersji językowej wspomnianego postanowienia. Chodzi między innymi o wersje w językach hiszpańskim („motivos serios"), niemieckim („gewichtiger Gründe"), angielskim („substantive reasons"), włoskim („motivi seri"), niderlandzkim („ernstige redenen") czy też fińskim („painavista syistä").

34 Zalecenie Komisji ustanawiające wspólny „Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen)" przeznaczony dla właściwych organów państw członkowskich prowadzących kontrolę osób na granicach [C(2006) 5186 wersja ostateczna].

35 Zobacz pkt 6.2 i 7.5 tego zalecenia.

68. Z tej literalnej wykładni art. 25 ust. 1 KWUS wynika, że postanowienie to nie określa warunków prawnych, jakie musi spełnić obywatel państwa trzeciego w celu wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego, wśród których figuruje ustalenie jego tożsamości, i to wbrew art. 5 i 15 wspomnianej konwencji. Artykuł 25 ust. 1 KWUS opiera się na założeniu, że obywatel ten nie spełnia warunków wjazdu i pobytu na obszarze Schengen, co jest powodem dokonania wpisu. Za pomocą tego postanowienia prawodawca Unii zamierzał jedynie ustanowić procedurę uzgodnioną między umawiającymi się państwami, w przypadku gdyby jedno z nich zamierzało odstąpić od zakazu wjazdu, któremu podlega obywatel państwa trzeciego w następstwie dokonanego wpisu.

69. Z żadnego fragmentu art. 25 ust. 1 KWUS nie wynika, by państwo członkowskie zostało pozbawione możliwości przedłużenia ważności dokumentu pobytowego wydanego obywatelowi państwa trzeciego do celów łączenia rodzin z tego tylko powodu, że jego tożsamość nie została wykazana w sposób pewny.

70. Wykładnia systemowa i teleologiczna tego postanowienia potwierdza tę wykładnię.

71. Artykuł 25 ust. 1 KWUS zmierza bowiem do zapewnienia właściwej równowagi między z jednej strony wynikającymi z obszaru bez granic wewnętrznych wymogami bezpieczeństwa jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a z drugiej strony zakresem swobody, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do ich polityki migracyjnej. Tym ostatnim przysługuje pewna swoboda w zakresie wydania dokumentu pobytowego nielegalnie przebywającej osobie, a tym samym zachowują one kontrolę nad wjazdem i pobytem obywateli państw trzecich na ich terytorium. Jak orzekł Trybunał, wydawanie dokumentów pobytowych, których okres ważności przekracza 90 dni, podlega w większości przypadków ustawodawstwu krajowemu państw członkowskich [36]. Artykuł 25 ust. 1 KWUS ma zatem przede wszystkim na celu zapewnienie ochrony interesów każdego z umawiających się państw, państwa dokonującego wpisu i państwa wydającego, poprzez procedurę konsultacji oraz, w stosownych przypadkach, ograniczenie wydawania dokumentów pobytowych do dokumentów opartych na ważnych powodach.

72. Przepis ten nie stanowi wyjątku, ponieważ równoważne przepisy znajdują się nie tylko w KGS, lecz również w dyrektywie 2008/115.

73. I tak art. 5 ust. 4 lit. c) KGS upoważnia umawiające się państwa do zezwolenia, w celu pobytu nieprzekraczającego 90 dni, obywatelowi państwa trzeciego, który nie spełnia warunków wjazdu określonych w ust. 1 tego przepisu, na wjazd na swoje terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. W przypadku gdy wobec tego obywatela dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS, umawiające się państwo nie ma obowiązku przeprowadzenia konsultacji, lecz poinformowania wszystkich państw członkowskimi.

74. Podobnie art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 11 ust. 4 tej dyrektywy zezwala państwu członkowskiemu na wydanie dowolnym momencie obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na jego terytorium w niezależnego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego go do pobytu ze względu na jego ciężką sytuację albo z przyczyn humanitarnych lub z innych przyczyn, nawet jeśli inne państwo członkowskie wydało wobec tej osoby decyzję o zakazie wjazdu na terytorium. W tych okolicznościach prawodawca Unii ustanawia w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2008/115 procedurę uprzednich konsultacji, taką jak ustanowiona w art. 25 ust. 1 KWUS.

36 Wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., E (C-240/17, EU:C:2018:8, pkt 41).

75. W świetle tych rozważań uważam, że art. 25 ust. 1 KWUS należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie temu, aby umawiające się państwo wydało dokument pobytowy obywatelowi państwa trzeciego, który ubiega się o to na terytorium tego państwa, mimo że obywatel ten nie może wykazać swojej tożsamości w sposób pewny oraz dokonano wobec niego wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS, pod warunkiem iż wydanie to jest poprzedzone konsultacją z umawiającym się państwem, które dokonało wpisu, i opiera się na ważnym powodzie.

76. Jednakże wniosek ten należy doprecyzować.

77. Warunki określone w art. 25 ust. 1 KWUS nie wprowadzają bowiem rozróżnienia z jednej strony w zależności od tego, czy o dokument pobytowy wnioskuje się w celach humanitarnych, w celu łączenia rodzin, czy z innego powodu, ani z drugiej strony w zależności od tego, czy wniosek jest składany do organów państwa członkowskiego, czy też do organów umawiającego się państwa. W konsekwencji artykuł ten nie zawiera warunków, które prawodawca Unii wyraźnie wymienia w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86, w przypadku gdy wniosek o wydanie dokumentu pobytowego został złożony w państwie członkowskim w celu łączenia rodzin. Z powodów przedstawionych już w uwagach wstępnych należy w konsekwencji zbadać przewidziane przepisy z punktu widzenia tej ostatniej dyrektywy.

3. Wymogi dotyczące wykazania tożsamości w ramach dyrektywy 2003/86

78. Rozpocznę moje badanie od analizy językowej art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86. Ponieważ przepis ten ogranicza się do wymogu przedstawienia uwierzytelnionych odpisów dokumentów podróży osób należących do rodziny członka rodziny rozdzielonej, nie precyzując przy tym konsekwencji związanych z ich brakiem, zbadam kontekst i cele realizowane przez uregulowanie, w które wpisuje się ten przepis. Wezmę również pod uwagę ścisłe ograniczenia ustanowione w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do korzystania przez państwa członkowskie z przysługującego im swobodnego uznania. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że uregulowanie państwa członkowskiego wdrażające przepisy tej dyrektywy powinno szanować zarówno jej cele i skuteczność (effet utile), jak i prawa podstawowe zagwarantowane w karcie, a także zasadę proporcjonalności i nie powinno stanowić przeszkody dla indywidualnej oceny wniosku o łączenie rodzin [37].

a) Analiza językowa art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86

79. W pierwszej kolejności, jak przypomniano w poprzednim punkcie niniejszej opinii, art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 stanowi, że do wniosku o wydanie dokumentu pobytowego w celu wykonania prawa do łączenia rodzin załącza się uwierzytelnione odpisy dokumentów podróży osób należących do rodziny członka rodziny rozdzielonej [38].

80. Dokumenty podróży, na których może być umieszczona wiza, służą nie tylko do wykazania tożsamości i obywatelstwa obywatela państwa trzeciego, lecz również do poświadczenia, w razie potrzeby, legalnego przekroczenia przez niego granic państwa członkowskiego lub granic zewnętrznych obszaru Schengen. Nie chodzi zatem o zwykłą formalność administracyjną, taką jak

37 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 62–67), z którego uzasadnienia jasno wynika ten schemat analizy.

38 Obowiązek okazania dokumentu podróży jest również wymogiem przewidzianym w postanowieniach art. 5 ust. 1 lit. a) i b) KWUS dotyczących kontroli osób na granicach zewnętrznych oraz w przepisach art. 5 ust. 1 KGS do celów pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy, a także art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. 2009, L 243, s. 1).

przewidziana w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Przepis ten, przewidujący okazanie dowodu tożsamości lub ważnego paszportu, ma bowiem jedynie na celu umożliwienie zainteresowanej osobie wykazania statusu obywatela Unii w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, a właściwemu organowi krajowemu stwierdzenie prawa, które wynika bezpośrednio z tego statusu.

81. Przewidziany w art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 obowiązek okazania dokumentu podróży realizuje szereg celów.

82. Obowiązek ten umożliwia przede wszystkim ustalenie tożsamości i obywatelstwa obywatela państwa trzeciego.

83. Wykazanie tożsamości, nad którym zastanawia się sąd odsyłający, jest bowiem nierozłącznie związane z wykazaniem więzi rodzinnych leżących u podstaw prawa do łączenia rodzin. W wyroku z dnia 25 lipca 2002 r., MRAX [39] Trybunał orzekł, że „wobec braku ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, tj. dokumentów, które służą dowiedzeniu przez ich posiadacza jego tożsamości i obywatelstwa […], zainteresowany co do zasady nie może skutecznie wykazać swojej tożsamości, a w konsekwencji więzi rodzinnych” [40].

84. Obowiązek okazania dokumentu podróży umożliwia następnie, w zależności od przypadku, potwierdzenie legalnego przekroczenia granic państwa członkowskiego lub granic zewnętrznych obszaru Schengen. W szczególnym kontekście obszaru Schengen stanowi on niezbędne narzędzie kontroli wjazdu i przepływów migracyjnych w obrębie terytorium bez granic wewnętrznych, które ma zagwarantować swobodny przepływ osób, ograniczając jednocześnie ryzyko nielegalnej imigracji. Obowiązek ten pozwala zatem odrzucić wnioski pochodzące od obywateli państw trzecich, którzy mogliby skorzystać z procedury łączenia rodzin w celu zalegalizowania ich wjazdu i pobytu w państwie członkowskim w sposób stanowiący nadużycie.

85. Wreszcie wspomniany obowiązek pozwala na potwierdzenie dokumentów zaświadczających wydanych nie tylko do celów wykazania więzi rodzinnych, lecz również do celów spełnienia innych przesłanek wymaganych dla wykonania prawa do łączenia rodzin. Przesłanki te są w szczególności wymienione w art. 7 dyrektywy 2003/86. Zgodnie z tym przepisem dane państwo członkowskie może wymagać, aby osoba wnioskująca o łączenie rodzin przedstawiła dowód, że członek rodziny rozdzielonej posiada zakwaterowanie, ubezpieczenie zdrowotne czy też jeszcze środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby. Aby spełnić ten wymóg, osoba ta musi przedstawić imienne dokumenty, takie jak umowa najmu, zaświadczenie o ubezpieczeniu zdrowotnym, umowa o pracę lub odcinki płacowe, a także wszelkie dokumenty, które może potwierdzić paszport [41].

86. Wymóg ustanowiony w art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86 przewiduje, że dokumenty podróży są ważne, rzetelne i autentyczne w celu uniknięcia wniosków mających na celu oszustwo lub stanowiących nadużycie. Ponadto wymóg ten oznacza, że dokumenty te powinny być uznane za ważne w państwie członkowskim, w którym złożono wniosek. Uznanie ważności dokumentów podróży należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Komisja sporządza wykaz tych dokumentów uznawanych przez państwa członkowskie i umawiające się państwa na podstawie informacji zebranych

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 Punkt 58 tego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

41 Zobacz w tym względzie pkt 4.2–4.4 komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2014) 210 final] (zwanego dalej „wytycznymi dotyczącymi stosowania dyrektywy 2003/86”).

w ramach współpracy ustanowionej na obszarze Schengen [42]. Obecnie z wykazu tego wynika, że jeżeli chodzi o dokumenty podróży wydane przez Gambię, Szwecja uznaje za ważny paszport (zwykły, dyplomatyczny i służbowy) oraz dokumenty podróży wydane na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [43].

87. W drugiej kolejności wydaje mi się, że okazanie ważnego dokumentu podróży może być wymagane zarówno przy okazji składania pierwszego wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, jak i wniosku o przedłużenie jego ważności. Prawodawca Unii nie dokonuje bowiem żadnego rozróżnienia dotyczącego wykazania tożsamości w zależności od tego, czy wniosek został złożony, gdy członek rodziny przebywał poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej (przypadek przewidziany w art. 5 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86), czy też gdy przebywał już na tym terytorium (przypadek, o którym mowa w art. 5 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy). Ponadto w art. 16 ust. 4 wspomnianej dyrektywy przewidziano, że państwa członkowskie są uprawnione do przeprowadzania specjalnych kontroli, jeżeli istnieje podstawa do przypuszczenia, że popełniono oszustwo, i to nawet przy okazji wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego.

88. W trzeciej kolejności pragnę zauważyć, że prawodawca Unii nie przewiduje złagodzenia zasady, zgodnie z którą do wniosku o dokument pobytowy należy dołączyć uwierzytelnione odpisy dokumentów podróży, ani wyjątków od niej. Nie przewiduje również konsekwencji, jakie państwo członkowskie powinno wyciągnąć z braku tych dokumentów. Dyrektywa 2003/86 nie precyzuje, czy ten brak może stanowić wystarczającą podstawę do odrzucenia wniosku.

89. Zasady dotyczące wykazania tożsamości różnią się wyraźnie od przepisów szczególnych dotyczących wykazania więzi rodzinnych. Takie wykazanie przewidziano w art. 5 ust. 2 akapity drugi i trzeci dyrektywy 2003/86. W przepisie tym wyjaśniono, że w braku przedstawienia dokumentów dowodowych dotyczących więzi rodzinnych państwa członkowskie mogą posłużyć się dodatkowymi środkami dochodzeniowymi i przeprowadzić na przykład rozmowy z członkiem rodziny rozdzielonej i członkami jego rodziny. Tymczasem taka możliwość przeprowadzenia dodatkowych czynności dochodzeniowych jest przewidziana jedynie w celu „uzyskania dowodu na istnienie związków rodzinnych". Prawodawca Unii nie przewiduje podobnych przepisów, w przypadku gdy członek rodziny nie przedstawił wymaganych dokumentów podróży.

90. Zasady dotyczące wykazania tożsamości obywateli państw trzecich ustanowione w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86 różnią się również od szczególnego systemu ustanowionego w art. 11 ust. 2 tej dyrektywy na korzyść osób, które korzystają ze statusu uchodźcy. Ten ostatni przepis stanowi bowiem jednoznacznie, że „[d]ecyzja w sprawie odrzucenia wniosku [złożonego przez uchodźcę] nie może opierać się jedynie na braku [urzędowych dokumentów potwierdzających istnienie więzi rodzinnych]" oraz że „państwo członkowskie uwzględnia inne dowody świadczące o istnieniu takich związków". Tymczasem stwierdzam, że w systemie ogólnym przewidzianym w art. 5 ust. 2 wspomnianej dyrektywy prawodawca Unii nie przewiduje porównywalnych przepisów, powstrzymując się tym samym od sprecyzowania, czy decyzja o odrzuceniu wniosku dotycząca obywatela państwa trzeciego, takiego jak A, może opierać się wyłącznie na braku wymaganych dokumentów podróży.

42 Zobacz „Dokumenty podróży wydawane przez państwa trzecie i podmioty terytorialne (część I)", wykaz sporządzony w dniu 30 kwietnia 2020 r., dostępny pod następującym adresem internetowym: https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Współpraca ta została ustanowiona zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1105/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie wykazu dokumentów podróży, które uprawniają posiadacza do przekraczania granic zewnętrznych i mogą być wizowane oraz w sprawie ustanowienia mechanizmu sporządzania takiego wykazu (Dz.U. 2011, L 287, s. 9). Zobacz także decyzja Komitetu Wykonawczego z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie opracowania podręcznika dokumentów, które mogą być wizowane [SCH/Com-ex (98)56] (Dz.U. 2000, L 239, s. 207).

43 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954).

91. Wydaje mi się zatem, że w świetle tej literalnej wykładni art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86 państwo członkowskie może wymagać dla celów wydania dokumentu pobytowego, aby dany członek rodziny załączył do wniosku dokumenty podróży pozwalające na ustalenie jego tożsamości i obywatelstwa, na podstawie których, w stosownym przypadku, zezwolono mu na przekroczenie granic zewnętrznych obszaru Schengen.

92. Jednakże ponieważ art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86 nie zawiera żadnej wskazówki dotyczącej konsekwencji, jakie państwo członkowskie może wyciągnąć z braku dokumentów podróży potwierdzających tożsamość i obywatelstwo danego członka rodziny, wydaje mi się konieczne przeprowadzenie systemowej i celowościowej analizy dyrektywy 2003/86 w celu dokonania oceny, czy i w jakim zakresie kwestia ta podlega swobodnej ocenie państw członkowskich.

b) Analiza systemowa dyrektywy 2003/86

93. Wydaje mi się, w świetle systematyki dyrektywy 2003/86, że w przypadku gdy członkowi rodziny nie uda się wykazać swojej tożsamości poprzez okazanie wymaganego przez państwo członkowskie dokumentu podróży, państwo to nie może z tego tylko powodu odrzucić wniosku o wydanie dokumentu pobytowego do celów łączenia rodzin, w szczególności gdy chodzi o wniosek o przedłużenie ważności, bez uprzedniego przeprowadzenia indywidualnej oceny tego wniosku.

94. Wymóg ten został ustanowiony w art. 17 dyrektywy 2003/86, dotyczącym przypadków, w których państwo członkowskie zamierza odrzucić wniosek, wycofać dokument pobytowy lub odmówić przedłużenia jego ważności czy też wydalić członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny. Zdaniem Trybunału obowiązek przeprowadzenia indywidualnej oceny stanowi wymóg proceduralny, który ma zastosowanie przy ocenie mocy dowodowej dowodów potwierdzających istnienie więzi rodzinnych [44].

95. To samo rozumowanie należy zastosować w odniesieniu do badania dokumentów przedstawionych w celu wykazania tożsamości osoby ubiegającej się o łączenie rodzin.

96. Przede wszystkim bowiem art. 17 dyrektywy 2003/86 został sformułowany w sposób ogólny, w związku z czym nie wskazuje powodów, na których opiera się decyzja o odrzuceniu wniosku, wycofaniu lub odmowie przedłużenia ważności dokumentu pobytowego.

97. Następnie pragnę zauważyć, że w art. 16 ust. 2 lit. a) i art. 16 ust. 4 tej dyrektywy przewidziano, iż państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodzin bądź cofnąć dokument pobytowy członkowi rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności, jeżeli w wyniku specjalnych kontroli, do których przeprowadzenia są uprawnione w przypadku takiego przypuszczenia, zostanie wykazane, że do celów wydania dokumentu pobytowego wykorzystano fałszywe lub sfałszowane dokumenty. Moim zdaniem dotyczy to zarówno dokumentów podróży, jak i dokumentów potwierdzających więzi rodzinne, takich jak akty małżeństwa czy też akty urodzenia. Tymczasem przeprowadzenie takiego dowodu przez właściwy organ krajowy wymaga wystąpienia szeregu faktów i okoliczności wynikających na przykład ze zmiany przedstawionego dokumentu, osobowości danej osoby czy też jej przeszłości i otrzymanych informacji, co w sposób oczywisty wchodzi w zakres indywidualnej oceny wniosku [45].

44 Wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 63). Zobacz także pkt 3.2 wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86.

45 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450), dotyczący wykładni art. 35 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą odmówić, znieść lub wycofać jakiekolwiek prawo przyznane tą dyrektywą w przypadku nadużycia prawa lub oszustwa. W pkt 52 tego wyroku Trybunał orzekł, że środki przyjęte na tej podstawie powinny być „oparte na indywidualnym rozpatrzeniu danego wypadku".

98. Wreszcie taka wykładnia wynika również z pkt 5.1 wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86. Wskazano w nich, że „[j]eśli dostęp do dokumentów podróży […] jest szczególnie utrudniony lub niebezpieczny, a zatem może stanowić niewspółmierne ryzyko lub praktyczną przeszkodę w skutecznym wykonywaniu prawa do łączenia rodzin, państwa członkowskie zachęca się do uwzględniania specyfiki danego przypadku i okoliczności w państwie pochodzenia. W wyjątkowych okolicznościach, na przykład w kontekście państwa upadłego lub państwa o wysokim poziomie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, państwa członkowskie zachęca się do akceptowania tymczasowych dokumentów podróży wydanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK), wydawania krajowych przepustek w jedną stronę lub oferowania członkom rodziny możliwości otrzymania wizy po przybyciu do państwa członkowskiego”.

99. Wszystkie te przepisy świadczą o tym, że dany członek rodziny i właściwy organ krajowy powinni współpracować w ramach rozpatrywania wniosku o łączenie rodzin, w szczególności gdy został on złożony bez wymaganych dokumentów [46].

100. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem indywidualna ocena wymaga, by właściwy organ krajowy konkretnie zbadał sytuację danego członka rodziny, dokonał wyczerpującej oceny wszystkich istotnych elementów jego wniosku oraz wziął pod uwagę w sposób rozsądny i zrównoważony wszystkie wchodzące w grę interesy przed podjęciem decyzji w jego przedmiocie [47]. W wyroku z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun [48] Trybunał orzekł, że art. 17 dyrektywy 2003/86 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują kwotę minimalnego dochodu, poniżej którego jakiekolwiek łączenie rodzin byłoby rozpatrywane odmownie w zakresie, w jakim wniosek o łączenie rodzin zostałby odrzucony niezależnie od „konkretnego zbadania sytuacji każdego wnioskodawcy” [49].

101. Uważam, że w przypadku wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego, którego odrzucenie pociągałoby za sobą przerwanie życia rodzinnego, konieczne jest, aby państwo członkowskie uwzględniało konkretne powody, dla których obywatel państwa trzeciego nie zdołał okazać wymaganego dokumentu podróży, a także współpracę i dobrą wiarę tego obywatela. Nie można bowiem wykluczyć na przykład, że obywatel ten nie będzie w stanie okazać ważnego dokumentu podróży, ponieważ termin jego ważności upłynął w okresie objętym pierwszym zezwoleniem na pobyt.

102. W świetle tych okoliczności – i z wyjątkiem sytuacji, w których jest całkowicie oczywiste, że obywatel państwa trzeciego w sposób rażący uchybia ciążącemu na nim obowiązkowi współpracy lub składa wniosek mający na celu oszustwo – jestem zdania, że dla zagwarantowania poszanowania celów realizowanych przez dyrektywę 2003/86 państwo członkowskie nie może odrzucić wniosku o łączenie rodzin z tego tylko powodu, że członek rodziny nie przedstawił wymaganego dokumentu podróży, bez wcześniejszego przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji.

c) Wykładnia celowościowa dyrektywy 2003/86

103. Celem dyrektywy 2003/86 jest wspieranie łączenia rodzin poprzez umożliwienie przyznania statusu wynikającego z tej dyrektywy osobom, które rzeczywiście spełniają warunki jego uzyskania [50].

46 W odpowiedziach na pytania zadane przez Trybunał rząd szwedzki podniósł, że zgodnie z art. 23 ust. 1 i 3 förvaltningslagen (ustawy o administracji) z dnia 28 września 2017 r. (SFS 2017, nr 900) właściwy organ krajowy jest zobowiązany do dołożenia należytej staranności i pozwolenie wnioskodawcy na uściślenie i uzupełnienie wniosku w taki sposób, aby mógł on wydać słuszną decyzję co do istoty sprawy na podstawie wszystkich istotnych elementów.

47 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także pkt 6.1.2 i 7.4 wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 Punkt 48 tego wyroku. Zobacz podobnie pkt 6.1 wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86, w których Komisja wskazuje, że żaden czynnik rozpatrywany osobno nie może automatycznie prowadzić do podjęcia decyzji.

50 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

104. Obowiązek okazania dokumentu podróży przez obywatela państwa trzeciego jest w oczywisty sposób związany z tym celem. Pragnę przypomnieć, że obowiązek ten pozwala ustalić tożsamość i obywatelstwo obywatela państwa trzeciego oraz potwierdzić dokumenty przedstawione nie tylko w celu wykazania więzi rodzinnych, lecz również w celu spełnienia innych przesłanek wymaganych dla wykonania prawa do łączenia rodzin. Należy przypomnieć, że w stosownym przypadku obowiązek ten pozwala ponadto poświadczyć, iż doszło do legalnego przekroczenia granic zewnętrznych obszaru Schengen.

105. Jednakże z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zezwolenie na łączenie rodzin jest zasadą ogólną [51]. Aby zagwarantować realizację tego celu i uniknąć ryzyka bezpodstawnego pozbawienia członka rodziny tego przywileju, państwo członkowskie nie może odrzucić wniosku o łączenie rodzin z tego tylko powodu, że nie dołączono do niego wymaganego dokumentu podróży, bez uprzedniego przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji.

106. Taka wykładnia przepisów art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86 pozwala zatem zagwarantować poszanowanie zarówno praw podstawowych zagwarantowanych w karcie, jak i zasady proporcjonalności, którą państwa członkowskie są związane.

d) Poszanowanie praw podstawowych i zasady proporcjonalności

107. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przy wprowadzaniu w życie przepisów przewidzianych w dyrektywie 2003/86 państwa członkowskie są zobowiązane korzystać z przysługującego im zakresu uznania z poszanowaniem praw podstawowych ustanowionych w karcie [52]. Zgodnie z motywem 2 tej dyrektywy jej przepisy należy interpretować i stosować w szczególności w świetle art. 7 karty, który uznaje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a także w świetle art. 24 ust. 2 i 3 karty, który wymaga uwzględnienia nadrzędnego interesu dziecka i konieczności regularnego utrzymywania przez dziecko osobistych stosunków z obydwojgiem rodziców [53].

108. Ponadto Trybunał zwraca się do państw członkowskich o korzystanie z przysługującego im zakresu uznania przy transpozycji dyrektywy 2003/86 z poszanowaniem zasady proporcjonalności, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii [54]. Warunki ustanowione do celów składania i rozpatrywania wniosków o łączenie rodzin, ale również środki kontroli przyjęte przez państwa członkowskie muszą być proporcjonalne. O ile bowiem zwalczanie oszustw podatkowych stanowi zgodny z prawem cel uzasadniający środki kontroli, o tyle powinny one być odpowiednie do realizacji tego celu i nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia, ani powodować bezskuteczności prawa do łączenia rodzin.

109. Wydaje mi się, że poszanowanie tych zasad wymaga, podobnie jak poszanowanie obowiązków ustanowionych w art. 17 dyrektywy 2003/86, rozróżniania następujących sytuacji.

110. Pierwsza sytuacja to taka, w której obywatel państwa trzeciego w sposób rażący uchybia ciążącemu na nim obowiązkowi współpracy, nie przedstawiając żadnego z wymaganych dokumentów podróży ani żadnego innego dokumentu, który mógłby wykazać jego tożsamość i obywatelstwo. Ciężar dowodu spoczywa na członku rodziny rozdzielonej lub na danym członku rodziny. Jedynie on sam wszczyna postępowanie w celu skorzystania z danego prawa i tylko on posiada dokumenty, które

51 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 51 karty państwa członkowskie są zobowiązane do poszanowania praw i przestrzegania zasad w niej ustanowionych przy wprowadzaniu w życie prawa Unii, co obejmuje środki przyjęte w ramach zakresu uznania przysługującego im w celu transpozycji dyrektywy. Zobacz w odniesieniu do zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w ramach wdrażania art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/86, wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – Siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 64, 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., E.P. (Zagrożenie porządku publicznego) (C-380/18, EU:C:2019:1071, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

mogą potwierdzać jego tożsamość. W sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego nie dokłada żadnych starań, aby złożyć wniosek w należytej formie, i gdy wniosek ten jest w oczywisty sposób niekompletny, nic nie stoi moim zdaniem na przeszkodzie temu, aby właściwy organ krajowy mógł go od razu odrzucić na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86.

111. Druga sytuacja to taka, w której z obiektywnych informacji, jakimi dysponuje właściwy organ krajowy, wynika jasno, że wniosek ma charakter oszustwa lub stanowi nadużycie. W takim przypadku, po przeprowadzeniu indywidualnej oceny wniosku wymaganej w art. 17 dyrektywy 2003/86, organ ten może zasadnie odrzucić go na podstawie art. 16 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy.

112. Wreszcie trzecia sytuacja to sytuacja, w której obywatel państwa trzeciego nie przedstawił dokumentu podróży wymaganego przez państwo członkowskie do celów ustalenia jego tożsamości, takiego jak ważny paszport, lecz wypełnia ciążący na nim obowiązek współpracy poprzez jednoznaczne wykazanie tożsamości i obywatelstwa za pomocą wszelkich innych właściwych środków.

113. Prawdą jest, że przedstawienie dokumentów podróży nie stanowi w tym przypadku zwykłej formalności administracyjnej. Pragnę przypomnieć, że zakres tego obowiązku nie jest porównywalny z zakresem obowiązku przewidzianego w dyrektywie 2004/38 w odniesieniu do posiadania dowodu tożsamości lub ważnego paszportu przez obywatela Unii, który zamierza przebywać w innym państwie członkowskim niż państwo jego obywatelstwa. O ile pierwszy obowiązek dotyczy wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego, który ubiega się o skorzystanie w sposób pośredni z przepisów prawa Unii, o tyle drugi z nich dotyczy przyznania prawa pobytu w państwie członkowskim wynikającego bezpośrednio ze statusu obywatela Unii. Z tego powodu zasady wypracowane przez Trybunał w wyroku z dnia 17 lutego 2005 r., Oulane [55], odnoszące się do prawa pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Unii w dziedzinie przedsiębiorczości i świadczenia usług, nie wydają mi się mieć zastosowania do członka rodziny obywatela państwa trzeciego. Pragnę przypomnieć, że w wyroku tym, dotyczącym wykładni dyrektywy 73/148/EWG [56], uchylonej i zastąpionej dyrektywą 2004/38, Trybunał orzekł, iż przyjmujące państwo członkowskie nie może, bez naruszenia zasady proporcjonalności, podważać prawa pobytu obywatela innego państwa członkowskiego jedynie na tej podstawie, że nie przedstawił on ważnego dowodu tożsamości ani paszportu, jeśli jest on jednak w stanie udowodnić ponad wszelką wątpliwość swoje obywatelstwo za pomocą innych środków [57].

114. Sytuacje objęte zakresem dyrektywy 2004/38 oraz te objęte zakresem dyrektywy 2003/86 nie są porównywalne. Jednakże niektóre sytuacje dotyczące obywateli państw trzecich mogą również wymagać złagodzenia ciężaru dowodu. Do właściwego organu krajowego będzie zatem należało rozpoznanie tej sytuacji w świetle indywidualnej oceny.

115. W przeciwieństwie bowiem do dwóch pierwszych wskazanych sytuacji (rażące naruszenie obowiązku współpracy i wniosek mający na celu oszustwo lub stanowiący nadużycie) odmowa ze strony właściwego organu krajowego, która nie uwzględniałaby powodów uzasadniających brak wymaganych dokumentów podróży ani współpracy danej osoby w celu wykazania swojej tożsamości, mogłaby naruszać prawa podstawowe przywołane w pkt 107 niniejszej opinii oraz zasadę proporcjonalności. Co więcej, jeżeli chodzi o wniosek o przedłużenie ważności dokumentu

55 C-215/03, EU:C:2005:95. Zobacz również wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz.U. 1973, L 172, s. 14).

57 W wyroku z dnia 17 lutego 2005 r., Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95) Trybunał uznał za nieproporcjonalną w świetle celów realizowanych przez tę dyrektywę okoliczność, że dowód taki może zostać dostarczony jedynie poprzez okazanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu bez względu na sytuację. Trybunał stwierdził w istocie, że okazanie ważnego dowodu tożsamości bądź paszportu dla udowodnienia statusu obywatela Unii stanowi administracyjną formalność, której jedynym celem jest ustalenie przez władze krajowe prawa, które wynika bezpośrednio ze statusu danej osoby (pkt 24). Uznał on jednak, że tożsamość i obywatelstwo można wykazać za pomocą innych środków, oraz że w braku wskazówek odnośnie dopuszczalnych sposobów wykazania należy dojść do wniosku, że tego typu wykazanie może zostać dokonane za pomocą wszelkich odpowiednich ku temu środków (pkt 53).

pobytowego, przy okazji złożenia którego obywatel państwa trzeciego nie mógłby okazać swoich dokumentów podróży, odmowa taka skutkowałaby przerwaniem dalszego życia rodzinnego tego obywatela i mogłaby w ten sposób stanowić nieproporcjonalne naruszenie prawa ustanowionego w art. 7 karty.

116. Pragnę zauważyć, że Trybunał przyjął takie podejście w wyroku z dnia 25 lipca 2002 r., MRAX [58], dotyczącym prawa pobytu obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela państwa członkowskiego. Trybunał uznał, że biorąc pod uwagę znaczenie, jakie prawodawca Unii przywiązuje do ochrony życia rodzinnego [59], państwo członkowskie nie może, nie naruszając przy tym zasady proporcjonalności, odmówić na granicy prawa wjazdu obywatelowi państwa trzeciego będącemu małżonkiem obywatela państwa członkowskiego, który usiłuje wjechać na jego terytorium, nie będąc w posiadaniu ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, lub w stosownym przypadku wizy, jeżeli jest on w stanie dowieść swej tożsamości i więzów małżeńskich oraz jeżeli brak jest danych pozwalających uznać, że stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu art. 10 dyrektywy 68/360/EWG [60] i art. 8 dyrektywy 73/148 [61].

117. Pragnę wreszcie przypomnieć, że w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. [62] Trybunał orzekł, iż fakt, że państwo członkowskie ma do czynienia ze znaczną liczbą wypadków nadużycia prawa lub oszustwa, których dopuszczają się obywatele państw trzecich, nie może uzasadniać przyjęcia środka opierającego się na względach prewencji ogólnej, z wyłączeniem wszelkiej szczegółowej oceny indywidualnego zachowania danej osoby [63].

118. W świetle całości powyższych rozważań jestem zdania, że w konsekwencji art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które wymagają, aby przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie dokumentu pobytowego do celów łączenia rodzin dany członek rodziny wykazał swoją tożsamość w sposób pewny, załączając uwierzytelniony odpis paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt.

119. Jednakże w przypadku, gdy danemu członkowi rodziny nie uda się przedstawić tego dokumentu, właściwy organ krajowy nie może odrzucić wniosku na tej jedynie podstawie, nie przeprowadzając uprzednio indywidualnej oceny, wymagającej w szczególności uwzględnienia powodów, dla których członek rodziny nie może okazać wspomnianych dokumentów, jak również jego współpracy, w celu jednoznacznego wykazania swojej tożsamości za pomocą wszelkich innych właściwych środków.

120. Powyższy wniosek stanowi odpowiedź na drugie i trzecie pytanie przedstawione przez sąd odsyłający.

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Punkt 53 tego wyroku.

60 Dyrektywa Rady 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).

61 Punkt 62 omawianego wyroku.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Punkt 55 tego wyroku dotyczący wykładni art. 35 dyrektywy 2004/38, odnoszącego się do nadużycia prawa.

V. Wnioski

121. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania przedstawione przez Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Malmö, wydział ds. cudzoziemców, Szwecja) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Artykuł 25 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., zmienionej rozporządzeniem (UE) nr 265/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 marca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby umawiające się państwo wydało dokument pobytowy obywatelowi państwa trzeciego, który się o niego ubiega na terytorium tego państwa, mimo że obywatel ten nie może wykazać swojej tożsamości w sposób pewny oraz że dokonano wobec niego wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen, pod warunkiem iż wydanie to jest poprzedzone konsultacją z umawiającym się państwem, które dokonało wpisu, i opiera się na ważnym powodzie.

2) Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które wymagają, aby przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie dokumentu pobytowego do celów łączenia rodzin, dany członek rodziny wykazał swoją tożsamość w sposób pewny, załączając uwierzytelniony odpis paszportu ważnego przez okres ważności zezwolenia na pobyt.

   Jednakże w przypadku, gdy danemu członkowi rodziny nie uda się dołączyć do swojego wniosku wymaganego dokumentu podróży, właściwy organ krajowy nie może odrzucić tego wniosku na tej jedynie podstawie, nie przeprowadzając uprzednio indywidualnej oceny, wymagającej w szczególności uwzględnienia powodów, dla których członek rodziny nie może okazać wspomnianych dokumentów, jak również jego współpracy, w celu jednoznacznego wykazania swojej tożsamości za pomocą wszelkich innych właściwych środków.