

Věc C-568/21**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. září 2021

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. srpna 2021

Navrhovatel v řízení o opravném prostředku:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrci v řízení o opravném prostředku:

E. a S., rovněž za své nezletilé děti

Předmět původního řízení

Původní řízení se týká opravného prostředku, který dne 20. března 2020 podal Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (*Státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost*, dále jen „státní tajemník“) u Raad van State (*Státní rada*) proti rozsudku Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (*okresní soud v Haagu, zasedající v Amsterdamu*). Tímto rozsudkem Rechtbank zrušila rozhodnutí státního tajemníka ze dne 29. ledna 2020, kterými odmítl posoudit žádosti dotčených cizinců (dále jen „odpůrci v řízení o opravném prostředku“) o mezinárodní ochranu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předkládající soud se táže Soudního dvora na základě článku 267 SFEU, zda diplomatický pas vystavený členským státem na základě Vídeňské Úmluvy o diplomatických stycích je povolením k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin.

Předběžná otázka

Je třeba vykládat čl. 2 písm. l) nařízení Dublin v tom smyslu, že diplomatický pas vystavený členským státem na základě Vídeňské Úmluvy o diplomatických stycích je povolením k pobytu ve smyslu tohoto ustanovení?

Uplatňované předpisy mezinárodního práva a unijního práva

Vídeňská úmluva o diplomatických stycích ze dne 18. dubna 1961, články 2, 4, 7, 9, 10 a 39.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, body odůvodnění 4 a 5, články 2, 12 a 14.

Stručné uvedení skutkového stavu a původního řízení

- 1 Odpůrci v řízení o opravném prostředku jsou příslušníky třetích zemí, kteří tvoří rodinu. Otec pracoval na velvyslanectví své země v členském státu X a žil tam se svou rodinou. Ministerstvo zahraničí členského státu X jim vystavilo diplomatické pasy. Po několika letech opustila rodina tento členský stát a požádala o mezinárodní ochranu v Nizozemsku.

Průběh řízení

- 2 Dne 31. července 2019 státní tajemník konstatoval, že členský stát X je podle čl. 12 odst. 1 nebo 3 nařízení Dublin příslušný pro posouzení žádostí.
- 3 Členský stát X dne 30. srpna 2019 zamítl žádost o převzetí. Je toho názoru, že odpůrcům v řízení o opravném prostředku nebylo uděleno ani vízum ani povolení k pobytu a že v členském státu X pobývali výhradně na základě svého diplomatického statusu. Odpůrci v řízení o opravném prostředku vstoupili do členského státu X a do Nizozemska se svými diplomatickými pasy a nepotřebovali tedy vízum. Podle čl. 14 odst. 2 nařízení Dublin připadá příslušnost Nizozemsku.
- 4 Dne 11. září 2019 požádal státní tajemník členský stát X, aby přezkoumal žádost o převzetí. Státní tajemník je – s odvoláním na příručku ministerstva zahraničí členského státu X – toho názoru, že diplomatické pasy vystavené tímto členským státem představují povolení k pobytu. Podle názoru státního tajemníka připadá příslušnost členskému státu X podle čl. 12 odst. 1 nařízení Dublin.
- 5 Dne 25. září 2019 členský stát X nakonec vyhověl žádostem o převzetí podle čl. 12 odst. 1 nařízení Dublin.

Rozhodnutí a rozsudky Rechtbank

- 6 Rozhodnutími ze dne 29. ledna 2020 odmítl státní tajemník posoudit žádosti o mezinárodní ochranu odpůrců v řízení o opravném prostředku, protože k tomu je příslušný členský stát X.
- 7 Odpůrci v řízení o opravném prostředku podali proti tomu žalobu a u Rechtbank tvrdili, že pro jejich žádosti není příslušný členský stát X. Orgány členského státu X jim nikdy povolení k pobytu neudělily. Jejich právo na pobyt se totiž odvozuje přímo z Vídeňské úmluvy nebo jejich diplomatického statusu. Jejich diplomatické pasy pouze potvrzují právo na pobyt.
- 8 Rechtbank žalobě vyhověla a rozhodnutí zrušila. Zejména konstatovala, že diplomatické pasy vystavené členským státem X nemohou být považovány za povolení k pobytu, protože odpůrci v řízení o opravném řízení mají právo na pobyt v členském státu X již podle Vídeňské úmluvy. Diplomatické pasy mají pro toto právo na pobyt čistě deklaratorní (a nikoli konstitutivní) význam. Podle názoru Rechtbank musí státní tajemník, který měl neprávem za to, že pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu je příslušný členský stát X, žádosti meritorně posoudit.
- 9 Státní tajemník proti tomuto rozsudku podal u předkládajícího soudu opravný prostředek.

Podstatné argumenty účastníků původního řízení

- 10 Státní tajemník v první řadě tvrdí, že diplomatické pasy, které odpůrcům v řízení o opravném prostředku vystavil členský stát X, zcela spadají do definice pojmu „povolení k pobytu“ ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin. Skutečným vystavením pasů členským stát X potvrdil, že odpůrci v řízení o opravném prostředku mají právo na pobyt podle Vídeňské úmluvy. Nic na tom nemění skutečnost, že právo na pobyt vyplývá přímo z této Úmluvy. Nařízení Dublin, které nestanoví žádné povolení pobytu podle cizineckého práva, totiž nevylučuje, že diplomatický pas může být povolením k pobytu ve smyslu uvedeného ustanovení.
- 11 Podpůrně státní tajemník tvrdí, že diplomatické pasy je třeba s přihlédnutím k obecné systematice a cílům nařízení Dublin považovat za povolení k pobytu. Členský stát X hrál při vstupu odpůrců v řízení o opravném řízení na území členských států a jejich pobytu v nich nejdůležitější roli. Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. července 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, platí obdobně.

Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 12 V některých členských státech je diplomatický pas považován za povolení k pobytu, v jiných nikoli.

Výklad čl. 2 písm. l) nařízení Dublin

- 13 Pro zodpovězení předběžné otázky je třeba vyložit čl. 2 písm. l) nařízení Dublin na základě znění tohoto ustanovení, obecné systematiky, kontextu a cílů tohoto nařízení, jakož i Vídeňské úmluvy:

- Definice pojmu „povolení k pobytu“ nedává jednoznačnou odpověď na tuto otázku.

Nařízení Dublin požaduje pouze povolení k pobytu ve všeobecném smyslu, aniž by výslovně stanovilo, že toto povolení musí být vystaveno podle vnitrostátních předpisů. Krom toho orgány členského státu musejí povolit pobyt na území tohoto státu, aniž je blíže určeno, co toto povolení musí obsahovat.

- Obecná systematika, kontext, cíle a historie vzniku nařízení Dublin rovněž neposkytují žádné vysvětlení.

Nařízením Dublin má být určena jasná a proveditelná metoda pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu (body odůvodnění 4 a 5). Z judikatury Soudního dvora mimo jiné vyplývá, že nařízení Dublin má zabránit „forum shopping“ a že příslušnost pro posouzení takové žádosti připadá tomu členskému státu, který nese odpovědnost za vstup na území členských států nebo pobyt v nich. Ve stejném smyslu Soudní dvůr rozhodl, že v prostoru volného pohybu je každý členský stát odpovědný vůči ostatním členským státům za své jednání v oblasti vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí. Každý členský stát musí nést důsledky svého postupu v duchu solidarity a loajální spolupráce (mimo jiné viz rozsudky ze dne 26. července 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, body 87-88; ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 54; ze dne 21. prosince 2011, N.S. a další, EU:C:2011:865, bod 79).

- Ve Vídeňské úmluvě jsou stanovena pravidla pro diplomatické styky.

V protikladu k šéfovi mise jsou zbývající členové diplomatického personálu a jejich rodinní příslušníci pouze povinni oznámit ministerstvu zahraničí své jmenování, svůj příjezd a svůj konečný odjezd nebo ukončení své funkce na misi. Oznámení příjezdu a odjezdu předem není nezbytné. Vysílající stát jmenuje členy diplomatického personálu (články 4, 7 a 10). Toto jmenování, kterým je propůjčen diplomatický status, má za následek, že diplomat a jeho rodinní příslušníci požívají výsad a imunit upravených v Úmluvě, včetně práva pobývat v přijímajícím státě přijetí (článek 39). Úmluva zavazuje

smluvní státy, aby umožnili pobyt diplomatického personálu a jeho rodinných příslušníků. Vznik práva na pobyt nezávisí na udělení nebo zamítnutí povolení k pobytu učiněném přijímajícím státem.

14 Z toho vyplývají pro předkládající soud dva možné výklady:

- Diplomatický pas je povolením k pobytu, takže členský stát X je příslušný pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu.
- Diplomatický pas není povolením k pobytu, takže Nizozemsko je příslušné pro posouzení žádostí.

První možnost: Diplomatický pas je povolením k pobytu

15 Tento výklad je v souladu se zásadou, že příslušnost pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu připadá členskému státu, který má odpovědnost za vstup na území členských států nebo pobyt v nich (rozsudek ze dne 26. července 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, bod 87, a odůvodnění návrhu Dublin-III, [COM(2008) 820 final], bod 3).

16 V projednávaném případě mají odpůrci v řízení o oprávněném prostředku nejužší vazbu na členský stát X. Vstoupili na území členských států, aby se podíleli na diplomatických stycích mezi vysílajícím státem a členským státem X. V členském státu X pracovali a žili několik let. Jiný výklad by měl za následek, že cizinci, kteří jsou v členském státu zaměstnáni jako diplomatický personál a následně chtějí podat žádost o mezinárodní ochranu, mohou sami volit, v jakém členském státu to učiní. Právě tomu má být zamezeno zavedením jednotných mechanismů a kritérií pro určení příslušného členského státu (rozsudek ze dne 2. dubna 2019, H. a R., EU:C:2019:280, bod 77).

Druhá možnost: Diplomatický pas není povolením k pobytu

17 Zdá se, že z Vídeňské úmluvy vyplývá, že v mezinárodním styku diplomatů nespadá udělení nebo zamítnutí povolení pro pobyt diplomatů na jeho území do příslušnosti přijímacího státu.

18 V projednávaném případě byl otec zaměstnán vysílajícím státem jako člen personálu diplomatického zastoupení v členském státě X, čímž získali on i jeho rodina diplomatický status. Jejich právo na pobyt v členském státu X bylo výsadou, která vyplývala z tohoto diplomatického statusu. Tato výsada se odvozuje přímo z Vídeňské Úmluvy, aniž by byly činné orgány členského státu X. Diplomatický pas potvrzoval pouze již existující oprávněný pobyt odpůrců v řízení o oprávněném prostředku v členském státu X. Podle názoru předkládajícího soudu to velmi svědčí pro výklad, že diplomatický pas není povolením k pobytu ve smyslu nařízení Dublin.

Závěr

- 19 Podle názoru předkládajícího soudu není odpověď na tuto otázku jednoznačná. Odpověď nelze odvodit přímo z dotčeného ustanovení nařízení Dublin, systematiky nařízení a relevantních pravidel mezinárodního práva. Neexistuje ani judikatura Soudního dvora k nařízení Dublin, která by v tomto ohledu vnesla do věci světlo. Krom toho existují v členských státech zjevně rozdílné praktiky.
- 20 Předkládající soud zastává sice názor, že v projednávaném případě neexistuje povolení orgánů členského státu X a tím ani povolení k pobytu, vzhledem k cílům a zásadám nařízení Dublin však nepovažuje jiný výklad za vyloučený.

PRACOVNÍ DOKUMENT