

**Predmet C-568/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. rujna 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Raad van State (Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

25. kolovoza 2021.

**Žalitelj:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Druge stranke u žalbenom postupku:**

E. i S., i kao zastupnici svoje maloljetne djece

**Predmet glavnog postupka**

Glavni postupak odnosi se na žalbu koju je Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) podnio Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska) protiv presude Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) od 20. ožujka 2020. Tom je presudom Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu) ukinuo rješenja državnog tajnika od 29. siječnja 2020. kojima je on odbio razmatranje zahtjeva stranaca o kojima je riječ (u daljnjem tekstu: druge stranke u žalbenom postupku) za međunarodnu zaštitu.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

U skladu s člankom 267. UFEU-a, Sud koji je uputio zahtjev upućuje Sudu pitanje je li diplomatska osobna iskaznica koju je država članica izdala na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima dokument o boravku u smislu članka 2. točke (1) Uredbe Dublin.

## **Prethodno pitanje**

Treba li članak 2. točku (1) Uredbe Dublin tumačiti na način da je diplomatska osobna iskaznica koju je država članica izdala na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima dokument o boravku u smislu te odredbe?

## **Navedene odredbe međunarodnog prava i prava Unije**

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima od 18. travnja 1961., članci 2., 4., 7., 9., 10. i 39.

Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, uvodne izjave 4. i 5., članci 2., 12. i 14.

## **Kratak prikaz činjenica i postupka**

- 1 Druge stranke u žalbenom postupku državljani su treće zemlje koji čine obitelj. Otac je radio u veleposlanstvu svoje zemlje u državi članici X i tamo je živio sa svojom obitelji. Ministarstvo vanjskih poslova države članice X izdalo im je diplomatske osobne iskaznice. Nakon više godina obitelj je napustila tu državu članicu i zatražila međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj.

### *Tijek postupka prihvata*

- 2 Dana 31. srpnja 2019. državni tajnik je utvrdio da je u skladu s člankom 12. stavkom 1. ili 3. Uredbe Dublin za razmatranje zahtjeva odgovorna država članica X.
- 3 Država članica X odbila je zahtjeve za prihvata 30. kolovoza 2019. Ta država smatra da drugim strankama u žalbenom postupku nije izdana ni viza ni dokument o boravku te da su one u državi članici X boravile isključivo na temelju svojeg diplomatskog statusa. Druge stranke u žalbenom postupku ušle su u državu članicu X i u Nizozemsku sa svojim diplomatskim osobnim iskaznicama i stoga nisu trebale vizu. U skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe Dublin odgovornost je na Nizozemskoj.
- 4 Dana 11. rujna 2019. državni tajnik zatražio je od države članice X da razmotri zahtjeve za prihvata. Pozivajući se na priručnik ministarstva vanjskih poslova države članice X, državni tajnik smatra da diplomatske osobne iskaznice koje je izdala ta država članica predstavljaju dokument o boravku. Prema mišljenju državnog tajnika, u skladu s člankom 12. stavkom 1. Uredbe Dublin odgovorna je država članica X.

- 5 Dana 25. rujna 2019. država članica X prihvatila je naposljetku zahtjeve za prihvata u skladu s člankom 12. stavkom 1. Uredbe Dublin.

*Rješenja i presuda Rechtbanka Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu)*

- 6 Rješenjima od 29. siječnja 2020. državni tajnik odbio je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu drugih stranaka u žalbenom postupku smatrajući da je za to nadležna država članica X.
- 7 Druge stranke u žalbenom postupku podnijele su protiv tih odluka tužbu te su pred Rechtbankom Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu) isticala da država članica X nije odgovorna za razmatranje njihovih zahtjeva. Nadalje smatraju da im tijela države članice X nikada nisu izdala dokument o boravku. Njihovo pravo boravka izvodi se, naime, izravno iz Bečke konvencije ili njihova diplomatskog statusa. Njihove diplomatske osobne iskaznice samo potvrđuju pravo boravka.
- 8 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu) prihvatio je tužbu i ukinuo rješenja. Taj je sud osobito utvrdio da se diplomatske osobne iskaznice koje je izdala država članica X ne mogu smatrati dozvolom ili odobrenjem boravka jer su druge stranke u žalbenom postupku prema Bečkoj konvenciji već imale pravo boravka u državi članici X. Diplomatske osobne iskaznice stoga u pogledu tog prava boravka imaju samo deklaratorno (a ne konstitutivno) značenje. Prema mišljenju tog suda, državni tajnik koji je pogrešno državu članicu X smatrao odgovornom za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora zahtjeve meritorno razmotriti.
- 9 Državni tajnik protiv te je presude podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

### **Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka**

- 10 Državni tajnik ponajprije ističe da su diplomatske osobne iskaznice koje su u državi članici X izdane drugim strankama u žalbenom postupku svakako obuhvaćene definicijom pojma „dokument o boravku” u smislu članka 2. točke (l) Uredbe Dublin. Stvarnim izdavanjem osobnih iskaznica država članica X je potvrdila da druge stranke u žalbenom postupku imaju pravo boravka u skladu s Bečkom konvencijom. Činjenica da se pravo boravka izravno izvodi iz te konvencije ništa ne mijenja u tom pogledu. Naime, Uredbom Dublin, kojom se ne propisuje dokument o boravku, nije isključena mogućnost da diplomatska osobna iskaznica može biti dokument o boravku u smislu te odredbe.
- 11 Podredno državni tajnik navodi da se diplomatske osobne iskaznice, uzimajući u obzir opću strukturu i ciljeve Uredbe Dublin, trebaju smatrati dokumentom o boravku. Država članica X imala je najvažniju ulogu pri ulasku drugih stranaka u žalbenom postupku na državno područje država članica i njihov boravak na tom

području. Stoga se prema njegovu mišljenju odgovarajuće primjenjuje presuda Suda od 26. srpnja 2017., Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586.

### **Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 12 U nekim državama članicama diplomatska osobna iskaznica vrijedi kao dokument boravka, a u drugima ne.

#### *Tumačenje članka 2. točke (l) Uredbe Dublin*

- 13 Da bi se odgovorilo na prethodno pitanje, potrebno je članak 2. točku (l) Uredbe Dublin protumačiti na temelju teksta te odredbe, opće strukture, konteksta i ciljeva te uredbe kao i Bečke konvencije:

- iz definicije pojma „dokument o boravku” ne proizlazi jasan odgovor na to pitanje.

Uredbom Dublin zahtijeva se samo dokument o boravku u općenitom smislu, a da se pritom ne propisuje izričito da taj dokument mora biti izdan u skladu s nacionalnim pravom. Osim toga, tijela države članice moraju odobriti boravak na svojem državnom području, a da nije detaljnije određeno što to odobrenje mora sadržavati.

- Zaključak nije moguć ni na temelju opće strukture, konteksta, ciljeva i povijesti nastanka Uredbe Dublin.

Uredbom Dublin trebao bi se uspostaviti jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (uvodne izjave 4. i 5.). Iz sudske prakse Suda proizlazi, među ostalim, da se Uredbom Dublin treba spriječiti „forum shopping” i da je odgovornost za razmatranje takvog zahtjeva na državi članici koja je odgovorna za ulazak na državno područje država članica ili boravak na tom području. U istom je smislu Sud odlučio da je u prostoru slobodnog kretanja osoba svaka država članica u odnosu prema svim drugim državama članicama odgovorna za svoja postupanja u pogledu ulaska i boravka državljana trećih zemalja. Svaka država članica mora stoga u skladu s načelima solidarnosti i lojalne suradnje snositi i posljedice svojih postupaka (vidjeti, među ostalim, presude od 26. srpnja 2017., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, t. 87. i 88.; od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 54.; od 21. prosinca 2011., N.S. i dr., EU:C:2011:865, t. 79.).

- Bečkom konvencijom utvrđena su pravila koja se odnose na diplomatske odnose.

Za razliku od šefa misije, ostali članovi diplomatskog osoblja i članovi njihovih obitelji obvezni su samo obavijestiti ministarstvo vanjskih poslova

o svojem imenovanju, svojem dolasku i svojem konačnom odlasku ili prestanku svojih funkcija. Prethodna obavijest o dolasku i odlasku nije potrebna. Država pošiljateljica imenuje članove diplomatskog osoblja (članci 4., 7. i 10.). Posljedica tog imenovanja kojim se dodjeljuje diplomatski status jest da diplomat i članovi njegove obitelji uživaju povlastice i imunitete uređene Konvencijom, uključujući pravo da borave u državi primateljici (članak 39.). Konvencija obvezuje države potpisnice da odobre boravak diplomatskom osoblju i članovima njihovih obitelji. Nastanak njihova prava boravka ne ovisi o tome hoće li im država primateljica izdati ili uskratiti dokument o boravku.

- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz navedenog proizlaze dva moguća tumačenja:
- diplomatska osobna iskaznica jest dokument o boravku te je stoga država članica X odgovorna za razmatranje zahtjeva za privremenu zaštitu;
  - diplomatska osobna iskaznica nije dokument o boravku te je stoga za razmatranje zahtjeva odgovorna Nizozemska.

*Prva mogućnost: diplomatska osobna iskaznica je dokument o boravku*

- 15 To je tumačenje u skladu s načelom da je odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državi članici koja je odgovorna za ulazak na državno područje država članica ili za boravak na tom području (presuda od 26. srpnja 2017., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, t. 87. i obrazloženje prijedloga Uredbe Dublin III, COM[2008] 820 *final*, t. 3.).
- 16 U predmetnom slučaju druge stranke u žalbenom postupku najbližu vezu imaju s državom članicom X. One su ušle na državno područje država članica kako bi sudjelovale u diplomatskim odnosima između države pošiljateljice i države članice X. U državi članici X više su godina radile i živjele. Posljedica drukčijeg tumačenja bila bi da stranci koji su zaposleni u državi članici kao diplomatsko osoblje i koji nakon toga žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, sami mogu izabrati u kojoj će državi članici to učiniti. No upravo se to želi spriječiti uspostavljanjem ujednačenih mehanizama i kriterija za određivanje odgovorne države članice (presuda od 2. travnja 2019., H. i R., spojeni predmeti [C-582/17 i C-583/17] EU:C:2019:280, t. 77.).

*Druga mogućnost: diplomatska osobna iskaznica nije dokument o boravku*

- 17 Čini se kako iz Bečke konvencije proizlazi da, kada je riječ o međunarodnom kretanju diplomata, nadležnost države primateljice ne obuhvaća izdavanje ili uskraćivanje odobrenja za boravak diplomata na svojem državnom području.
- 18 U predmetnom je slučaju država pošiljateljica zaposlila oca kao člana osoblja diplomatskog predstavništva u državi članici X uslijed čega su on i njegova obitelj

dobili diplomatski status. Njihovo pravo boravka u državi članici X bila je povlastica koja je proizašla iz tog diplomatskog statusa. Ta se povlastica, naime, izravno izvela iz Bečke konvencije, a da pritom tijela države članice X nisu djelovala. Diplomatska osobna iskaznica samo je potvrdila već postojeći zakoniti boravak drugih stranaka u žalbenom postupku u državi članici X. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, to je snažan argument u prilog tumačenju prema kojem diplomatska osobna iskaznica nije dokument o boravku u smislu Uredbe Dublin.

### *Zaključak*

- 19 Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, odgovor na predmetno pitanje nije jasan. Odgovor se ne može izravno izvesti iz predmetne odredbe Uredbe Dublin, strukture Uredbe i relevantnih pravila međunarodnog prava. Isto tako, ne postoji ni praksa Suda koja se odnosi na Uredbu Dublin i koja bi u tom smislu dala pojašnjenje. Osim toga, u državama članicama očito postoje različite prakse.
- 20 Premda sud koji je uputio zahtjev zastupa stajalište da u predmetnom slučaju nije riječ o odobrenju tijela države članice X i time o dokumentu o boravku, on smatra da s obzirom na ciljeve i načela Uredbe Dublin nije isključeno ni drukčije tumačenje.