

Zadeva C-568/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

16. september 2021

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

25. avgust 2021

Pritožnik:

Staatssecretaris van Justitie in Veiligheid

Nasprotni stranki v pritožbenem postopku:

E. in S., tudi v imenu njunih mladoletnih otrok

Predmet postopka v glavni stvari

Spor o glavni stvari se nanaša na pritožbo, ki jo je staatssecretaris (državni sekretar, Nizozemska) pri Raad van State (državni svet, Nizozemska) vložil zoper sodbo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sodišče v Haagu, kraj zasedanja v Amsterdamu, Nizozemska) z dne 20. marca 2020. Rechtbank (sodišče) je s to sodbo odpravilo odločbe državnega sekretarja z dne 29. januarja 2020, s katerimi je zavrnil obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito, ki so jih vložili tujci.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče na podlagi člena 267 PDEU Sodišče sprašuje, ali je diplomatska izkaznica, ki jo na podlagi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih izda država članica, dokument za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 2, točka (l), Uredbe Dublin III razlagati tako, da je diplomatska izkaznica, ki jo na podlagi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih izda država članica, dokument za prebivanje v smislu te določbe?

Navedene določbe mednarodnega prava in prava Unije

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih z dne 18. aprila 1961, členi 2, 4, 7, 9, 10 in 39.

Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, uvodni izjavi 4 in 5 ter členi 2, 12 in 14

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tujci so državljani tretjih držav in so družina. Oče je bil zaposlen na veleposlaništvu svoje države v državi članici X in je tam prebival s svojo družino. Od ministrstva za zunanje zadeve države članice X so pridobili diplomatske izkaznice. Družina je po nekaj letih zapustila to državo članico in zaprosila za mednarodno zaščito na Nizozemskem.

Potek postopka za sprejem

- 2 Državni sekretar je 31. julija 2019 na podlagi člena 12(1) ali (3) Uredbe Dublin III štel, da je za obravnavanje teh prošenj odgovorna država članica X.
- 3 Država članica X je 30. avgusta 2019 zavrnila obravnavanje prošenj za sprejem. Ta država članica meni, da tujcem ni bil izdan vizum ali dokument za prebivanje ter da so v državi članici X prebivali zgolj na podlagi svojega diplomatskega statusa. Tujci naj bi v državo članico X in na Nizozemsko pripotovali z diplomatskimi potnimi listi, zaradi česar niso potrebovali vizuma. Po mnenju te države članice je na podlagi člena 14(2) Uredbe Dublin III odgovorna Nizozemska.
- 4 Državni sekretar je 11. septembra 2019 državo članico X pozval, naj obravnava prošnje za sprejem. Državni sekretar – ki se v zvezi s tem sklicuje na priročnik ministrstva za zunanje zadeve države članice X – meni, da so diplomatske izkaznice, ki jih je izdala država članica X, dokument za prebivanje. Po mnenju državnega sekretarja na podlagi člena 12(1) Uredbe Dublin III odgovorna država članica X.

- 5 Država članica X je 25. septembra 2019 prošnje za sprejem na podlagi člena 12(1) Uredbe Dublin III nazadnje sprejela v obravnavanje.

Odločbe in sodbe rechtbank (sodišče)

- 6 Državni sekretar je z odločbami z dne 29. januarja 2020 zavrnil obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito tujcev, ker naj bi bila za to odgovorna država članica X.
- 7 Tujci so zoper te odločbe vložili pritožbo in pri rechtbank (sodišče) trdili, da država članica X ni odgovorna za njihove prošnje. Organi države članice X naj jim namreč nikoli ne bi izdali dokumenta za prebivanje. Njihova pravica do prebivanja naj bi namreč izhajala neposredno iz Dunajske konvencije oziroma njihovega diplomatskega statusa. Z diplomatskimi izkaznicami naj bi bila ta pravica zgolj potrjena.
- 8 Rechtbank (sodišče) je tej pritožbi ugodilo in navedene odločbe odpravilo. Rechtbank (sodišče) je, natančneje, razsodilo, da diplomatskih izkaznic, ki jih je izdala država članica X, ni mogoče šteti za dovoljenje ali odobritev za prebivanje, ker so tuji imeli pravico do prebivanja v državi članici X že na podlagi Dunajske konvencije. Diplomatske izkaznice so bile za to pravico do prebivanja torej zgolj deklaratorne (in ne konstitutivne). Po mnenju rechtbank (sodišče) mora državni sekretar, ki je napačno štel, da je za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito odgovorna država članica X, vsebinsko obravnavati te prošnje.
- 9 Državni sekretar je zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Državni sekretar primarno trdi, da diplomatske izkaznice, ki jih je tujcem izdala država članica X, spadajo v okvir opredelitve pojma dokument za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Dublin III. Država članica X naj bi s tem, da je dejansko izdala te izkaznice, potrdila, da imajo tuji pravico do prebivanja na podlagi Dunajske konvencije. Na to naj ne bi vplivala okoliščina, da ta pravica do prebivanja temelji neposredno na tej konvenciji. Z Uredbo Dublin III, s katero ni zahtevano, da dokument za prebivanje temelji na podlagi prava tujcev, naj namreč ne bi bilo izključeno, da lahko diplomatska izkaznica pomeni dokument za prebivanje v smislu navedenih določb.
- 11 Državni sekretar podredno trdi, da je diplomatske izkaznice glede na splošno sistematiko in cilje Uredbe Dublin III treba razumeti kot dokument za prebivanje. Pri vstopu in prebivanju tujcev na ozemlju držav članic naj bi imela najpomembnejšo vlogo država članica X. Po analogiji naj bi se uporabljala sodba Sodišča z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 12 Nekaterе države članice štejejo diplomatsko izkaznico za dokument za prebivanje, druge pa ne.

Razlaga člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III

- 13 Za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje je treba člen 2, točka (l), te uredbe razlagati ob upoštevanju besedila te določbe, splošne sistematike, okvira in ciljev Uredbe Dublin III ter Dunajske konvencije:

- Z opredelitvijo pojma „dokument za prebivanje“ ni podan jasen odgovor na to vprašanje.

Z Uredbo Dublin III se zgolj zahteva dokument za prebivanje v splošnem smislu, ni pa z njo izrecno določeno, da mora to biti dokument, izdan v skladu z nacionalnim pravom. Dalje, iti mora za odobritev, ki jo za prebivanje na ozemlju te države izdajo organi države članice, ni pa pojasnjeno, kaj mora ta odobritev zajemati.

- Splošna sistematika, okvir, cilji in pripravljalni dokumenti za Uredbo Dublin III prav tako ne dajejo pojasnil.

Namen Uredbe Dublin III je vzpostaviti jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito (uvodni izjavi 4 in 5). Iz sodne prakse Sodišča med drugim izhaja, da je namen Uredbe Dublin III preprečiti izbiro najugodnejšega sodišča („forumshopping“) in doseči, da bi bila za obravnavanje take prošnje odgovorna država članica, ki je povzročila vstop ali prebivanje na ozemlju držav članic. V istem smislu je Sodišče razsodilo, da je na območju prostega gibanja vsaka država članica vsem drugim državam članicam odgovorna za svoja dejanja v zvezi z vstopom in prebivanjem državljanov tretjih držav. Zato mora na podlagi načel solidarnosti in lojalnega sodelovanja vsaka država članica nositi posledice tega ravnanja (glej med drugim sodbe z dne 26. julija 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, točki 87 in 88; z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, točka 54, in z dne 21. decembra 2011, N.S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 79).

- V Dunajski konvenciji so določena pravila o diplomatskih odnosih.

V nasprotju s tem, kar velja za vodjo diplomatskega predstavništva, je treba za druge člane diplomatskega osebja in njihove družinske člane o imenovanju, njihovem prihodu in končnem odhodu ali prenehanju njihovih funkcij zgolj uradno obvestiti ministrstvo za zunanje zadeve. Ne zahteva se vnaprejšnje uradno obvestilo o prihodu in odhodu. Država pošiljateljica je tista, ki mora imenovati diplomatsko osebje (členi 4, 7 in 10). Posledica tega imenovanja, s katerim se podeli diplomatski status, je, da lahko diplomat in

njegovi družinski člani uveljavljajo privilegije in imunitete, določene s to konvencijo, med katerimi je pravica do prebivanja v državi sprejemnici (člen 39). Ta konvencija države pogodbenice zavezuje, da dovolijo prebivanje diplomatskega osebja in njegovih družinskih članov. Pridobitev pravice do prebivanja ni odvisna od izdaje ali zavrnitve izdaje dokumenta za prebivanje s strani države sprejemnice.

14 Glede na to se zdita predložitvenemu sodišču možni dve razlagi:

- Diplomatska izkaznica je dokument za prebivanje, zaradi česar je za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito odgovorna država članica X.
- Diplomatska izkaznica ni dokument za prebivanje, zaradi česar je za obravnavanje navedenih prošelj odgovorna Nizozemska.

Prva možnost: diplomatska izkaznica je dokument za prebivanje

15 Ta razlaga je v skladu z načelom, da je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je povzročila vstop ali prebivanje na ozemlju držav članic (sodba z dne 26. julija 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, točka 87, in obrazložitev predloga Uredbe Dublin III (COM(2008) 820 final, točka 3).

16 V tem primeru imajo tujci najtesnejšo povezavo z državo članico X. Na ozemlje držav članic so vstopili zaradi diplomatskih odnosov med državo pošiljateljico in državo članico X, v kateri so tudi nekaj let delali in prebivali. Posledica drugačne razlage bi bila, da bi lahko tujci, ki v državi članici delajo kot diplomatsko osebje, nato pa želijo vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, sami izbrali državo članico, v kateri to naredijo. Ravno to se želi preprečiti z uvedbo enotnih mehanizmov in meril za določitev odgovorne države članice (sodba z dne 2. aprila 2019, H. in R., C-582/17 in C-583/17, EU:C:2019:280, točka 77).

Druga možnost: diplomatska izkaznica ni dokument za prebivanje

17 Zdi se, da iz Dunajske konvencije izhaja, da v mednarodnem gibanju diplomatov država sprejemnica nima pooblastil, da bi podelila ali zavrnila odobritev za prebivanje diplomatov na svojem ozemlju.

18 V obravnavani zadevi je država pošiljateljica očeta imenovala za člana osebja diplomatskega predstavništva v državi članici X, na podlagi česar so on in njegova družina pridobili diplomatski status. Njihova pravica do prebivanja v državi članici X je bila privilegij na podlagi tega diplomatskega statusa. Ta privilegij so pridobili neposredno na podlagi Dunajske konvencije, brez posredovanja organov države članice X. Z diplomatsko izkaznico je potrjeno zgolj predhodno obstoječe zakonito prebivanje tujcev v državi članici X. To po mnenju predložitvenega sodišča močno podpira razlago, da diplomatska izkaznica ni dokument za prebivanje v smislu Uredbe Dublin III.

Sklep

- 19 Po mnenju predložitvenega sodišča na to vprašanje ni mogoče dati nedvoumnega odgovora. O takem odgovoru ni mogoče neposredno sklepati na podlagi zadevne določbe Uredbe Dublin III, sistema te uredbe in upoštevnih pravil mednarodnega prava. Prav tako tudi ne obstaja sodna praksa Sodišča o Uredbi Dublin III, s katero bi bilo pojasnjeno to vprašanje. Poleg tega je očitno, da se praksa držav članic razlikuje.
- 20 Čeprav predložitveno sodišče meni, da v tej zadevi ne gre za odobritev države članice X in zato tudi ne za dokument za prebivanje, to sodišče meni, da glede na cilje in načela Uredbe Dublin III drugačne razlage ni mogoče izključiti.