



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO M. COLLINSE
přednesené dne 9. března 2023¹

Věc C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

za účasti:

E.,

S.,

a jejich nezletilých dětí

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Článek 2 písm. l) – Pojem ‚povolení k pobytu‘ – Diplomatický průkaz vydaný členským státem – Kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu – Vídeňská úmluva o diplomatických stycích – Výsady a imunity – Právo pobývat na území přijímajícího členského státu“

I. Úvod

1. Toto stanovisko se zabývá otázkou, zda diplomatické průkazy vydané členským státem podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích podepsané dne 18. dubna 1961 ve Vídni (dále jen „Víteňská úmluva“)² státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou pracovníky diplomatické mise v tomto státě, představují povolení k pobytu pro účely čl. 2 písm. 1) 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 (dále jen „nařízení Dublin III“)³, takže tento členský stát je příslušný k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu podaných držiteli těchto dokladů.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – *Sbírka úmluv Organizace spojených národů*, svazek 500, s. 95.

³ – Úř. věst. 2013, L 180, s. 31.

II. Nařízení Dublin III

2. Body 4 a 5 odůvodnění nařízení Dublin III stanoví:

„(4) Podle závěrů z Tampere by měl tento společný evropský azylový systém v krátké době rovněž zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.

(5) Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu.“

3. Článek 1 nařízení Dublin III, nadepsaný „Předmět“, stanoví, že „toto nařízení 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 (dále jen ‚příslušný členský stát‘).“

4. Podle čl. 2 písm. l) se pro účely nařízení Dublin III rozumí „ ‚povolením k pobytu‘ povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti opravňuje k pobytu na jeho území, včetně dokumentů, které dokládají oprávnění zůstat na území v rámci dočasné ochrany nebo dokud nepominou okolnosti bránící výkonu rozhodnutí o vyhoštění, s výjimkou víz a povolení k pobytu, které byly vystaveny v době nutné k určení příslušného členského státu ve smyslu tohoto nařízení nebo během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu či žádosti o povolení k pobytu“.

5. Článek 7 odst. 1 nařízení Dublin III stanoví, že „[k]ritéria pro určení příslušného členského státu se uplatňují v pořadí, v jakém jsou uvedena v této kapitole“.

6. Příslušná kritéria stanoví čl. 12 odst. 1 a článek 14 nařízení Dublin III. Článek 12 odst. 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Vydávání povolení k pobytu nebo víz“, stanoví, že „[p]okud je žadatel držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, který toto povolení vydal.“ Článek 14 nařízení Dublin III, nadepsaný „Vstup s osvobozením od vízové povinnosti“, stanoví:

„1. Jestliže státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti vstoupí na území členského státu, ve kterém je osvobozen od vízové povinnosti, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát.

2. Zásada stanovená v odstavci 1 se nepoužije, jestliže státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti podá svou žádost o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, ve kterém je rovněž osvobozen od vízové povinnosti. V tom případě je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný posledně jmenovaný členský stát.“

7. Článek 29 odst. 1 nařízení Dublin III stanoví:

„Přemístění žadatele [...] z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí [...], jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání

konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek.

[...]

III. Skutkový stav v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

8. Žadatelé o mezinárodní ochranu (dále jen „žadatelé“) jsou rodina státních příslušníků třetí země. Manžel pracoval na velvyslanectví svého státu původu v členském státě X. Manžel, manželka a dvě děti požívali výsad a imunit podle Vídeňské úmluvy a od ministerstva zahraničních věcí tohoto státu obdrželi diplomatické průkazy. O několik let později rodina opustila členský stát X a požádala o mezinárodní ochranu v Nizozemsku⁴.

9. Dne 31. července 2019 staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“) informoval žadatele, že se domnívá, že k posouzení jejich žádostí je podle čl. 12 odst. 1 nebo čl. 12 odst. 3 nařízení Dublin III příslušný členský stát X.

10. Dne 30. srpna 2019 zamítl členský stát X žádosti státního tajemníka o převzetí s tím, že žadatelům nevydal ani povolení k pobytu, ani víza, protože rezidenty tohoto členského státu byli pouze z důvodu jejich diplomatického statusu. Žadatelé vstoupili do členského státu X a Nizozemska na základě diplomatických pasů vydaných státem jejich původu, takže nepotřebovali vízum. Podle čl. 14 odst. 2 nařízení Dublin III bylo proto k posouzení jejich žádostí příslušné Nizozemsko.

11. Dne 11. září 2019 požádal státní tajemník členský stát X, aby žádost o převzetí znovu přezkoumal. Státní tajemník vycházel z příručky členského státu X týkající se diplomatických výsad a imunit a usoudil, že diplomatické průkazy vydané členským státem X představovaly povolení k pobytu. Podle čl. 12 odst. 1 nařízení Dublin III je k posouzení žádostí příslušný členský stát X.

12. Dne 25. září 2019 členský stát X žádost o převzetí akceptoval.

13. Rozhodnutím ze dne 29. ledna 2020 rozhodl státní tajemník, že žádosti o mezinárodní ochranu nebude posuzovat.

14. Žadatelé proti těmto rozhodnutím podali opravný prostředek. U rechtbank Den Haag (okresní soud, Haag, Nizozemsko) uvedli, že členský stát X není příslušný k posouzení jejich žádostí, protože jejich oprávnění k pobytu v tomto členském státě vyplývá z Vídeňské úmluvy. Diplomatické průkazy vydané členským státem X jsou deklaratorní a tuto skutečnost tedy potvrzují.

15. Rechtbank Den Haag (okresní soud, Haag, Nizozemsko) tento opravný prostředek prohlásil za opodstatněný. Zrušil rozhodnutí státního tajemníka s tím, že diplomatické průkazy nelze považovat za povolení k pobytu v členském státě X, protože žadatelé již měli právo v tomto členském státě pobývat podle Vídeňské úmluvy. Doklady měly pro toto právo spíše deklaratorní než konstitutivní charakter. Státní tajemník byl proto povinen jejich žádosti posoudit.

⁴ – Za účelem ochrany totožnosti žadatelů není v předkládacím rozhodnutí uvedena jejich státní příslušnost ani členský stát jejich diplomatické mise, který je označován jako členský stát X. Toto stanovisko postupuje stejným způsobem.

16. Státní tajemník podal proti tomuto rozsudku odvolání k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko).

17. Předkládající soud se domnívá, že ani znění, ani kontext čl. 2 písm. l) nařízení Dublin III neposkytuje dostatečně jasnou definici pojmu „povolení k pobytu“. Toto nařízení výslovně nestanoví, že se musí jednat o doklad vydaný podle vnitrostátního práva. Ačkoli se musí jednat o povolení vydané orgány členského státu k pobytu na jeho území, toto ustanovení neupřesňuje, co toto povolení musí obsahovat. Ani judikatura Soudního dvora tuto záležitost nijak neosvětluje. Vídeňská úmluva zavazuje smluvní státy k tomu, aby umožnily pobyt diplomatického personálu a jeho rodinných příslušníků. Přijímající stát nemá pravomoc diplomatům povolení k pobytu na svém území udělit nebo odmítnout⁵.

18. Za těchto okolností předkládající soud přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba vykládat čl. 2 písm. l) [nařízení Dublin III] v tom smyslu, že diplomatický průkaz vystavený členským státem na základě [Vídeňské úmluvy] je povolením k pobytu ve smyslu tohoto ustanovení?“

19. Písemná vyjádření předložili žadatelé, nizozemská a rakouská vláda, jakož i Evropská komise.

IV. K předběžné otázce

A. K přípustnosti

20. Rakouská vláda uvádí, že na základě informací, které má k dispozici, může být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřijatelná. Ačkoli členský stát X dne 25. září 2019 žádosti o převzetí přijal, k přemístění žadatelů do šesti měsíců od tohoto převzetí nedošlo. Podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III je tedy k posouzení žádosti příslušné Nizozemsko, opravný prostředek podaný státním tajemníkem je neúčinný a předběžná otázka již nevyžaduje odpověď⁶.

21. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsem vyrozuměl, že když státní tajemník podal k Raad van State (Státní rada) opravný prostředek, požádal o vydání předběžného opatření k pozastavení šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III. Předkládající soud této žádosti dne 24. března 2020 vyhověl. Z toho vyplývá, že spor mezi účastníky řízení před předkládajícím soudem trvá a že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tedy přípustná⁷.

⁵ – Podle předkládajícího soudu vyplývá právo diplomatického personálu pobývat v Nizozemsku přímo z Vídeňské úmluvy, nikoli z vnitrostátního práva.

⁶ – Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, Openbaar Ministerie (Padělání dokumentů) (C-510/19, EU:C:2020:953, bod 27 a citovaná judikatura).

⁷ – Viz obdobně rozsudky ze dne 26. července 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585, body 56 až 60), a ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, bod 46). K zákonnosti pozastavení podle nařízení Dublin III nevyjadřuji žádný názor.

B. K věci samé

1. Shrnutí vyjádření účastníků řízení

22. Předkládající soud dospívá ke dvěma možným výkladům. (i) Diplomatický průkaz je povolením k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin III, a proto je k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu příslušný členský stát X. (ii) Diplomatický průkaz takovým povolením k pobytu není, a proto je k posouzení žádostí příslušné Nizozemsko.

23. Nizozemská vláda a Komise podporují první výklad. Uvádějí, že definice povolení k pobytu v nařízení Dublin III je dostatečně široká, aby zahrnovala diplomatické průkazy. Odvolávají se na výklad Soudního dvora článků 12 až 14 daného nařízení, že použití kritérií stanovených v těchto ustanoveních musí v zásadě umožnit, aby příslušnost k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podá státní příslušník třetí země, připadla členskému státu, který vstup nebo pobyt tohoto státního příslušníka na území členských států primárně umožnil.

24. Komise není přesvědčena, že diplomatické průkazy jsou deklaratorní, a nikoli konstitutivní povahy, jelikož státy, které jsou smluvními stranami Vídeňské úmluvy, mají určitou volnost při výběru osob, které na své území přijmou jako diplomatický personál. Mohou například prohlásit kteroukoli z nich za *persona non grata* nebo za nepřijatelnou. V každém případě by bylo v rozporu s cíli nařízení Dublin III, kdyby členský stát, který přijal státního příslušníka třetí země jako diplomatického pracovníka, neměl povinnost zabývat se žádostí této osoby o mezinárodní ochranu.

25. Nizozemská vláda se domnívá, že diplomatické průkazy deklarují práva podle článku 39 Vídeňské úmluvy, včetně práva pobývat v členském státě X, ale že tato práva v konečném důsledku vyplývají z rozhodnutí členského státu X a státu původu žadatelů stát se smluvními stranami Vídeňské úmluvy a navázat diplomatické styky. V této souvislosti členský stát X povolil pobyt žadatelů na svém území, aniž je dotčena jeho diskreční pravomoc prohlásit kteréhokoli z nich za *personu non grata* nebo za nepřijatelnou. To dokazuje důležitost úlohy, kterou při povolování pobytu žadatelů na svém území sehrál členský stát X.

26. Žadatelé a rakouská vláda podporují druhý výklad, i když na základě odlišných přístupů. Žadatelé odkazují na rozsudek Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), podle kterého diplomatický personál a jejich rodinní příslušníci odvozují své privilegované postavení přímo z Vídeňské úmluvy a toto postavení nezávisí na skutečnosti, že jsou držiteli dokumentu⁸. Stejně tak oprávnění žadatelů k pobytu v členském státě X vyplývají přímo z Vídeňské úmluvy a diplomatický průkaz je pouze důkazem existujícího oprávnění k pobytu. Podle Vídeňské úmluvy nemůže přijímající stát, až na velmi omezené výjimky, diplomatovi oprávnění k pobytu odejmout. Z toho vyplývá, že přijímající stát nemůže toto právo přiznat. Poukazují rovněž na to, že diplomaté jsou vyloučeni z působnosti směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty⁹.

27. Rakouská vláda uvádí, že diplomatický průkaz dokládá výsady a imunity, které diplomatický personál podle Vídeňské úmluvy požívá. Nezahrnuje právo vstupu do přijímajícího státu nebo pobytu v něm. Diplomatické průkazy vydané podle Vídeňské úmluvy proto nejsou povolením

⁸ – Rozsudek Raad van State (Státní rada) ze dne 27. března 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ – Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272. Viz čl. 3 odst. 2 písm. f) uvedené směrnice.

k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin III. Poukazuje na to, že mnoho členských států, včetně Rakouska, ukládá diplomatickému personálu povinnost požádat o vstupní vízum, které, pokud je uděleno, je fakticky oprávněním k pobytu v daném členském státě.

2. Analýza

28. Nejprve se budu zabývat právním kontextem, ve kterém členský stát X diplomatické průkazy žadatelů vydal. Poté se budu zabývat vyjádřeními účastníků řízení k judikatuře týkající se oprávnění občanů členských států k pobytu a prověřím její relevanci v daném kontextu. Nakonec posoudím znění a kontext příslušných ustanovení nařízení Dublin III a dospěji k závěru, že jsou rozhodující pro odpověď na položenou otázku.

a) Diplomatické průkazy žadatelů

29. Vídeňská úmluva je dohodou mezinárodního práva veřejného podepsanou a ratifikovanou členskými státy a třetími zeměmi při výkonu jejich suverénních pravomocí v oblasti diplomatických vztahů. Netýká se vztahů s Evropskou unií, která není stranou této dohody¹⁰.

30. Státy, které jsou smluvní stranou Vídeňské úmluvy, souhlasí s tím, že udělí personálu diplomatických misí určité výsady a imunity s cílem „udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a podpory přátelských vztahů mezi národy“. „[Ú]čelem takových výsad a imunit není prospěch jednotlivce, nýbrž zajištění účinného výkonu funkcí diplomatických misí představujících státy“¹¹.

31. Jak zdůrazňuje rakouská vláda, Vídeňská úmluva diplomatickému personálu právo vstupu a pobytu na území přijímajícího státu výslovně neuděluje a smluvní státy mohou pro řešení těchto záležitostí zavést postupy. Je nicméně rozumné předpokládat, že efektivní výkon funkcí diplomatických misí vyžaduje, aby personálu mise bylo na území přijímajícího státu umožněno nejen vstoupit, ale i pobývat¹².

32. Toto právo není absolutní. Vídeňská úmluva smluvním státům přiznává podstatnou míru uvážení, pokud jde o totožnost a počet osob, které jako personál diplomatických misí přijmou, a dobu jejich přítomnosti po ukončení jejich funkcí¹³.

¹⁰ – Rozsudek ze dne 22. března 2007, Komise v. Belgie (C-437/04, EU:C:2007:178), bod 33).

¹¹ – Vídeňská úmluva, body 2 a 4 odůvodnění.

¹² – Viz Denza, E., *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, čtvrté vydání, Oxford University Press, 2016, s. 50: „Ačkoli oprávnění ke vstupu a pobytu na území přijímajícího státu není ve [Vídeňské úmluvě] výslovně uvedeno jako výsada, v praxi se má za to, že vyplývá z článku 7, a je-li to v některých státech nezbytné, účinek je mu dán ve vnitrostátním cizineckém právu.“ (Poznámka pod čarou vynechána.) Článek 7 Vídeňské úmluvy stanoví, že s určitými výhradami může vysílající stát volně jmenovat členy své personální mise.

¹³ – Vídeňská úmluva stanoví, že vysílající stát musí zajistit *agrément* přijímajícího státu pro osobu, kterou prvně jmenovaný stát navrhuje akreditovat jako vedoucího mise; *agrément* může být bez důvodu zamítnut (článek 4). Přijímající stát má uvážení při jmenování členů diplomatického personálu, kteří jsou státními příslušníky tohoto státu (čl. 8 odst. 2). Přijímající stát může kdykoliv prohlásit, že některá osoba je *persona non grata* nebo že je nepřijatelná, aniž by měl povinnost uvést důvody (článek 9). Přijímající stát může omezit velikost mise, a tím omezit počet členů personálu (článek 11). Přijímající stát může podle vlastního uvážení určit dobu, kterou považuje za přiměřenou k tomu, aby člen personálu mise po ukončení svých funkcí opustil jeho území, a dobu, po kterou mohou rodinní příslušníci zůstat po smrti člena mise (čl. 39 odst. 2 a 3). Nedávné události uplatňování tohoto uvážení dostatečně demonstrují. Dne 7. dubna 2022 ministerstvo zahraničí Rakouské republiky oznámilo, že je nuceno odejmout diplomatický status třem členům velvyslanectví Ruské federace ve Vídni a jednomu členovi generálního konzulátu Ruské federace v Salcburku. Tyto osoby se dopustily činů neslučitelných s jejich diplomatickým statutem, v důsledku čehož byly prohlášeny za *personae non gratae* podle článku 9 Vídeňské úmluvy a bylo jim nařízeno opustit rakouské území do 12. dubna 2022.

33. Členský stát X je signatářem Vídeňské úmluvy, kterou ratifikoval v 90. letech. Z okolností projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že členský stát X a stát původu žalobců navázaly diplomatické vztahy upravené touto úmluvou. Členský stát X proto souhlasil s tím, že personálu této diplomatické mise za účelem účinného výkonu funkcí této mise udělí výsady a imunity podle Vídeňské úmluvy, aniž je dotčeno jeho uvážení, které je popsáno v předchozím bodě tohoto stanoviska.

34. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že dotčené diplomatické průkazy obsahují tyto údaje: „diplomatický průkaz, mise, příjmení, jména, datum narození, osobní číslo, funkční zařazení, datum vydání, datum skončení platnosti a podpis držitele. Rovněž je uveden rodinný stav.“ Spis vedený u vnitrostátního soudu neobsahuje kopii průkazů vydaných žadatelům.

35. Nizozemská vláda odkazuje na příručku členského státu X o diplomatických výsadách a imunitách¹⁴, podle níž diplomatický průkaz poskytuje výsady a imunity stanovené ve Vídeňské úmluvě. Představuje právní základ pro pobyt diplomatického personálu a jeho rodinných příslušníků v daném členském státě. Spolu s cestovním pasem opravňuje držitele ke vstupu a cestování v rámci států schengenského prostoru¹⁵.

36. Členský stát X rovněž zveřejnil dokument, který obsahuje vzor diplomatických průkazů, které vydává¹⁶. Ten nese nadpis „diplomatický průkaz“ a vlevo je fotografie nositele. Strana, na které je fotografie uvedena, obsahuje informace popsané v bodě 34 tohoto stanoviska. V textu na zadní straně je uvedeno, že držitele do konce platnosti průkazu opravňuje k pobytu v členském státě X a po předložení platného cestovního dokladu ke vstupu na území států schengenského prostoru. Dokument, který obsahuje příklad průkazu, objasňuje, že zadní strana průkazu obsahuje informace o výsadách držitele.

37. Na rozdíl od toho, co uvádí rakouská vláda, z výše uvedeného vyplývá, že diplomatické průkazy žadatelů v souladu s Vídeňskou úmluvou osvědčují jejich právo pobývat v členském státě X po dobu uvedenou na průkazech¹⁷.

b) Judikatura Soudního dvora týkající se práva pobytu a povolení k pobytu

38. Žadatelé analogicky odkazují na judikaturu Soudního dvora, podle které práva příslušníků členského státu vstoupit na území jiného členského státu a pobývat tam za účely stanovenými Smlouvou představuje právo přiznané přímo Smlouvou, nebo popřípadě ustanoveními, která byla přijata k jejímu provedení. Vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi členského státu musí být považováno nikoliv za konstitutivní právní akt, nýbrž za akt, kterým se osvědčuje individuální situace státního příslušníka jiného členského státu s ohledem na ustanovení unijního práva

¹⁴ – Soudu nebyl tento dokument poskytnut; aktuální verze je k dispozici na internetu.

¹⁵ – Článek 19 odst. 2 bod 4. 3 přílohy VII nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1).

¹⁶ – Tento vzor průkazu byl v souladu s čl. 34 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu oznámen Komisi a v souladu s čl. 34 odst. 2 uvedeného kodexu zveřejněn v *Úředním věstníku Evropské unie*. Předchozí vzor, pravděpodobně verze používaná při příjezdu žadatelů do členského státu X, byl v *Úředním věstníku* uveřejněn o tři roky dříve. Pro účely této věci není mezi těmito dvěma verzemi žádný podstatný rozdíl.

¹⁷ – Podle primárních právních předpisů členského státu X, které Soudnímu dvoru nebyly poskytnuty, ale které jsou dostupné na internetu, se jeví, že smlouvy a nástroje mezinárodního práva poskytují pro přechodný a trvalý pobyt diplomatického personálu v tomto státě právní základ. Členský stát X je, stejně jako Nizozemsko, běžně popisován jako monistický, přičemž mezinárodní smlouvy, které ratifikoval, přijímá jako součást vnitrostátního práva, aniž je nutné provedení ve vnitrostátních právních předpisech.

(deklaratorní právní akt)¹⁸. Domnívají se, že tuto judikaturu lze přenést na situaci státních příslušníků třetích zemí podle Vídeňské úmluvy, že diplomatické průkazy žadatelů pouze deklarují práva, která již požívali, a že orgány členského státu X jim proto povolení k pobytu pro účely nařízení Dublin III nevydaly.

39. V této souvislosti je užitečné zkoumat jeden z prvních rozsudků, ve kterých se Soudní dvůr zabýval zdrojem práva státních příslušníků jednoho členského státu vstoupit a pobývat na území jiného členského státu, a to jeho rozsudek ve věci Royer¹⁹.

40. Soudní dvůr rozhodl, že právo příslušníků členského státu vstoupit na území jiného členského státu a pobývat tam za účely stanovenými Smlouvou je přiznané přímo Smlouvou nebo popřípadě ustanoveními, která byla přijata k jejímu provedení. Toto právo se tedy získává nezávisle na vydání povolení k pobytu příslušným orgánem členského státu. Udělení tohoto povolení je třeba považovat nikoli za opatření zakládající práva, ale za opatření, které prokazuje individuální postavení státního příslušníka jiného členského státu s ohledem na ustanovení unijního práva. Soudní dvůr dále uvedl, že směrnice 68/360²⁰ členské státy zavazuje k udělení oprávnění k pobytu na svém území osobám, které předložily doklady v této směrnici uvedené, a že povolení k pobytu představuje důkaz oprávnění k pobytu. Relevantní ustanovení uvedené směrnice tedy měla za cíl stanovit praktické podrobnosti upravující výkon práv přiznaných přímo Smlouvou. Z toho vyplývalo, že orgány členských států musely udělit oprávnění k pobytu každé osobě, která spadala do kategorií stanovených ve směrnici a byla předložením stanovených dokladů schopna prokázat, že do jedné z těchto kategorií spadá. Jelikož se jednalo o výkon práva nabytého na základě Smlouvy, nesplnění právních formalit nemůže být samo o sobě považováno za porušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, které by mohlo odůvodnit vydání příkazu ke správnímu vyhoštění²¹.

41. Z této judikatury vyplývají dva důležité body.

42. Zaprvé, jelikož kontext je právně a věcně odlišný, nelze závěry Soudního dvora týkající se práv, která státní příslušníci členských států odvozují ze Smluv v kontextu unijního právního řádu, a uplatňování doktríny přímého účinku uplatňovat na výsady a imunity přiznávané v rámci právního řádu daného členského státu státním příslušníkům třetích zemí podle Vídeňské úmluvy.

43. Zadruhé z důvodu situace, kdy některé členské státy neoprávněně omezily práva státních příslušníků členských států, Soudní dvůr rozhodl, že tato práva vyplývají přímo ze Smluv a existují bez ohledu na vydání povolení k pobytu. V projednávané věci tomu tak není. Není tvrzena existence jakéhokoli rozporu mezi právy, která žadatelé přímo či nepřímo odvozují z Vídeňské úmluvy, a právy, která osvědčují diplomatické průkazy, nebo právy, která žadatelé jinak požívali.

¹⁸ – Viz např. rozsudky ze dne 23. března 2006, Komise v. Belgie, (C-408/03, EU:C:2006:192, body 62 a 63 a citovaná judikatura), a ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 54). Viz také stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci I (C-195/16, EU:C:2017:374, body 37 a 38 a citovaná judikatura).

¹⁹ – Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). Viz rovněž směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

²⁰ – Směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27).

²¹ – Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, body 18 až 40).

44. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že určení, zda jsou diplomatické průkazy žadatelů deklaratorní nebo konstitutivní povahy ve smyslu rozsudku ve věci Royer, nepřispívá k vyřešení otázky předložené Soudnímu dvoru, zda jsou tyto průkazy povolením k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin III. Následující textová a kontextová analýza navíc naznačuje, že to ani není nutné.

c) Textová a kontextová analýza čl. 2 písm. l) a čl. 12 odst. 1 nařízení Dublin III

45. Podle znění čl. 2 písm. l) a čl. 12 odst. 1 nařízení Dublin III orgán členského státu, který se domnívá, že státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je oprávněna pobývat na jeho území, vydá příslušné povolení. Přesně to učinil členský stát X, když žadatelům vydal diplomatické průkazy²².

46. Tato ustanovení neuvádí, že by povolení vydaná v důsledku toho, že je daný členský stát stranou mezinárodní smlouvy, jako je Vídeňská úmluva, nebo podle příslušných vnitrostátních prováděcích právních předpisů, byla z definice „povolení k pobytu“ vyloučena. Podobně, a na rozdíl od argumentů žadatelů, je irelevantní, zda průkaz může být označen za deklaratorní nebo konstitutivní nebo že se svou formou nebo obsahem liší od povolení k pobytu vydaných jiným osobám, například občanům nebo osobám s trvalým pobytem v členském státě X. Nařízení Dublin III takové úvahy neobsahuje.

47. Tento výklad znění těchto ustanovení je v souladu s kontextem, ve kterém se nacházejí. Nařízením Dublin III má být určena jasná a proveditelná metoda pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu²³. S tímto cílem je v souladu, že všechny doklady vydané orgány členského státu, které opravňují osoby k pobytu na jeho území, jsou povolením k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) uvedeného nařízení. Tento výklad je tedy také v souladu s tím, jak Soudní dvůr chápe cíle, které nařízení Dublin III sleduje²⁴.

48. Nizozemská vláda a Komise rovněž zdůrazňují, že žadatelé mají nejužší vazbu na členský stát X. Na území členských států vstoupili z důvodu diplomatických styků mezi vysílajícím státem a členským státem X, ve kterém několik let pracovali a žili.

49. Určení, že členský stát X je příslušný k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, je v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající nařízení Dublin III, jež se snaží zajistit tři následující výsledky. Zaprvé příslušným k posouzení žádostí je členský stát, do kterého cizí státní příslušník poprvé vstoupil nebo ve kterém po vstupu na území členských států poprvé pobýval. Zadruhé je třeba vzít v úvahu úlohu, kterou členský stát X sehrál při vstupu žadatelů na toto území. Zatřetí v oblasti svobody pohybu je každý členský stát vůči všem ostatním členským státům odpovědný za své kroky týkající se vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí. Každý členský stát proto v souladu se zásadami solidarity a spravedlivé spolupráce musí nést za své činy související následky²⁵.

²² – Obdobně viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, bod 58). V projednávané věci členský stát X přítomnost žadatelů na svém území nikoliv jen toleroval.

²³ – Viz rovněž body 4 a 5 odůvodnění nařízení Dublin III.

²⁴ – Viz např. rozsudek ze dne 9. prosince 2021, BT (Vyzvání pojištěného aby se připojil k řízení) (C-708/20, EU:C:2021:986, bod 24 a citovaná judikatura).

²⁵ – Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 79), a ze dne 26. července 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, body 86 až 88 a 91).

50. Jak uvádí předkládající soud i nizozemská vláda, odlišný výklad by znamenal, že státní příslušníci třetích zemí v postavení žadatelů, kteří požívají výsad a imunit podle Vídeňské úmluvy, by měli na výběr, ve kterém členském státě podají žádost o mezinárodní ochranu, zatímco ostatní, jejichž povolení k pobytu mají jiný právní základ, nikoliv. To by bylo v rozporu s jednotnými mechanismy a kritérii pro určení příslušného členského státu, jichž se nařízení Dublin III snaží dosáhnout²⁶. Je nepodstatné, že v situaci žadatelů se může ocitnout jen malý počet lidí.

51. Konečně nejsem přesvědčen, že by vyloučení diplomatů z působnosti směrnice 2003/109 mělo na tento závěr nějaký vliv. Cílem této směrnice je vyloučit ze své působnosti takové osoby, jako jsou osoby, jejichž právní postavení se řídí Vídeňskou úmluvou, které nemají v úmyslu se na území členských států dlouhodobě usadit²⁷. To členským státům nebrání vydávat jim povolení k pobytu ve smyslu čl. 2 písm. l) nařízení Dublin III.

V. Závěry

52. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázku položenou Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl takto:

„Článek 2 písm. l) 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 (přepřacované znění),

musí být vykládán v tom smyslu, že

diplomatický průkaz vydaný podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích podepsané dne 18. dubna 1961 ve Vídni je povolením k pobytu ve smyslu tohoto ustanovení.“

²⁶ – Viz obdobně rozsudek ze dne 2. dubna 2019, H. a R. (C-582/17 a C-583/17, EU:C:2019:280, bod 77 a citovaná judikatura).

²⁷ – Viz čl. 3 odst. 2 písm. f) uvedené směrnice a stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, body 36 až 39).