



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA COLLINSA
od 9. ožujka 2023.¹

Predmet C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
uz sudjelovanje:
osobe E.,
osobe S.,
i njihove maloljetne djece

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 2. točka (l) – Značenje ‚dokumenta o boravku‘ – Diplomatska osobna iskaznica koju je izdala država članica – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Bečka konvencija o diplomatskim odnosima – Povlastice i imuniteti – Pravo boravka na državnom području države primateljice”

I. Uvod

1. U ovom se mišljenju razmatra jesu li diplomatske osobne iskaznice koje država članica na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, sklopljene u Beču 18. travnja 1961. (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija)², izdaje državljanima trećih zemalja koji su članovi osoblja diplomatske misije u toj državi dokumenti o boravku u smislu članka 2. točke (l) Uredbe (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 (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)³, što bi značilo da je ta država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje podnesu nositelji tih dokumenata.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 500., str. 95.

³ SL 2013., L 180, str. 31. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)

II. Uredba Dublin III

2. Uvodne izjave 4. i 5. Uredbe Dublin III glase:

„(4) U zaključcima iz Tamperea navodi se također da bi [zajednički europski sustav azila] u kratkom vremenskom razdoblju morao uključivati jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim, poštenim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe. Trebao bi posebno omogućiti brzo određivanje odgovorne države članice, tako da se osigura učinkovit pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i pritom ne ugrozi cilj brzog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

3. Članak 1. Uredbe Dublin III, naslovljen „Predmet”, predviđa da se „[o]vom [...] Uredbom utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (dalje u tekstu: odgovorna država članica)”.

4. U članku 2. točki (l) Uredbe Dublin III „dokument o boravku” je za potrebe te uredbe definiran kao „[...] svako odobrenje koje su izdala tijela države članice kojim se državljaniinu treće zemlje ili osobi bez državljanstva odobrava boravak na njezinu državnom području, uključujući dokumente koji potkrepljuju odobrenje da ostanu na državnom području u okviru mjera privremene zaštite ili dok ne prestanu okolnosti koje sprečavaju provedbu naloga za udaljavanje, s iznimkom viza i dozvola za boravak koje su izdane tijekom razdoblja koje je potrebno za određivanje odgovorne države članice kako je utvrđeno u ovoj Uredbi ili tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili zahtjeva za dozvolu boravka”.

5. Prema članku 7. stavku 1. Uredbe Dublin III, „[k]riteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju se redoslijedom kojim su navedeni u ovom poglavlju”.

6. Relevantni kriteriji utvrđeni su u članku 12. stavku 1. i članku 14. Uredbe Dublin III. Članak 12. te uredbe, naslovljen „Izdavanje dokumenata o boravku ili viza”, u stavku 1. propisuje da je, „[k]ada podnositelj zahtjeva posjeduje važeći dokument o boravku, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna [...] država članica koja je izdala dokument”. Članak 14. Uredbe Dublin III, naslovljen „Ulazak bez vizne obveze”, predviđa:

„1. Ako državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva uđe na državno područje države članice u kojoj za ulazak ne važi vizna obveza, ta država članica odgovorna je za razmatranje njegovog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

2. Načelo iz stavka 1. ne primjenjuje se ako državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva podnese svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici u kojoj za ulazak na njezino državno područje također ne važi vizna obveza. U tom slučaju ta druga država članica odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

7. U skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III:

„Transfer podnositelja zahtjeva [...] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se [...] najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila

zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[...]

III. Činjenično stanje, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

8. Podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) državljani su treće zemlje koji čine obitelj. Suprug je radio u veleposlanstvu svoje matične zemlje u državi članici X. On, supruga i dvoje djece uživali su povlastice i imunitete na temelju Bečke konvencije te im je Ministarstvo vanjskih poslova države članice X izdalo diplomatske osobne iskaznice. Obitelj je nakon nekoliko godina napustila tu državu članicu i zatražila međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj⁴.

9. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) je 31. srpnja 2019. utvrdio da je za razmatranje njihovih zahtjeva, u skladu s člankom 12. stavkom 1. ili stavkom 3. Uredbe Dublin III, odgovorna država članica X.

10. Država članica X je 30. kolovoza 2019. odbila zahtjeve državnog tajnika za prihvata navodeći da ona podnositeljima zahtjeva nije izdala ni dokumente o boravku ni vize s obzirom na to da su oni u njoj boravili isključivo na temelju svojeg diplomatskog statusa. Podnositelji zahtjeva su u državu članicu X i u Nizozemsku ušli sa svojim diplomatskim osobnim iskaznicama pa nisu trebali vizu. Za razmatranje njihovih zahtjeva stoga je, u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe Dublin III, odgovorna Nizozemska.

11. Državni tajnik je 11. rujna 2019. zatražio od države članice X da ponovno razmotri zahtjeve za prihvata. Pozivajući se na priručnik države članice X o diplomatskim povlasticama i imunitetima, državni tajnik je naveo da diplomatske osobne iskaznice koje je izdala ta država članica čine dokument o boravku. U skladu s člankom 12. stavkom 1. Uredbe Dublin III, odgovornost za razmatranje zahtjeva stoga je na državi članici X.

12. Država članica X je 25. rujna 2019. prihvatila zahtjeve za prihvata.

13. Državni tajnik je rješenjima od 29. siječnja 2020. odbio razmatrati zahtjeve za međunarodnu zaštitu.

14. Podnositelji zahtjeva su protiv tih rješenja podnijeli tužbu. Pred rechtbankom Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) tvrdili su da država članica X nije odgovorna za razmatranje njihovih zahtjeva jer su oni pravo boravka u toj zemlji izvodili iz Bečke konvencije. Diplomatske osobne iskaznice koje im je izdala država članica X su deklaratorne te stoga to samo potvrđuju.

15. Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) tu je tužbu prihvatio. Ukinuo je rješenja državnog tajnika utvrdivši da diplomatske osobne iskaznice nije moguće smatrati odobrenjem za boravak u državi članici X jer su podnositelji zahtjeva već imali pravo boravka u toj državi članici na temelju Bečke konvencije. Iskaznice su u pogledu tog prava bile deklaratorne, a ne konstitutivne. Državni tajnik je stoga obvezan razmotriti njihove zahtjeve.

⁴ Radi zaštite identiteta podnositelja zahtjeva, u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje nije navedeno njihovo državljanstvo kao ni država članica njihove diplomatske misije, koja se navodi kao država članica X. Ovo mišljenje slijedi taj pristup.

16. Državni tajnik je protiv te presude podnio žalbu Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska).

17. Sud koji je uputio zahtjev smatra da ni tekst ni kontekst članka 2. točke (I) Uredbe Dublin III ne pruža dovoljno jasnu definiciju pojma „dokument o boravku”. U toj se uredbi ne predviđa izričito da to mora biti dokument izdan na temelju nacionalnog prava. Iako mora biti riječ o odobrenju za boravak na državnom području koje su izdala tijela odnosne države članice, nije navedeno što to odobrenje mora podrazumijevati. Ni sudska praksa Suda ne rasvjetljava to pitanje. Bečka konvencija obvezuje države članice da diplomatskom osoblju i članovima njihovih obitelji dopuste boravak na svojem državnom području. Država primateljica ne može odlučiti hoće li diplomatima dopustiti ili odbiti boravak na svojem državnom području⁵.

18. S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 2. točku (I) Uredbe Dublin [III] tumačiti na način da je diplomatska osobna iskaznica koju je država članica izdala na temelju Bečke konvencije [...] dokument o boravku u smislu te odredbe?”

19. Podnositelji zahtjeva, nizozemska i austrijska vlada te Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

IV. Analiza prethodnog pitanja

A. Dopuštenost

20. Austrijska vlada, s obzirom na informacije kojima raspolaže, ističe da bi zahtjev za prethodnu odluku mogao biti nedopušten. Iako je država članica X 25. rujna 2019. prihvatila zahtjeve za prihvata, transfer podnositeljâ zahtjeva nije proveden u roku od šest mjeseci od tog datuma. Stoga, u skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III, Nizozemska je odgovorna za razmatranje zahtjevâ, žalba državnog tajnika je bespredmetna, a na prethodno pitanje više nije potrebno odgovoriti⁶.

21. Koliko shvaćam odluku kojom je upućeno prethodno pitanje, kada je državni tajnik podnio žalbu Raadu van State (Državno vijeće), zatražio je donošenje privremene mjere kojom bi se suspendirao rok od šest mjeseci predviđen u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III. Sud koji je uputio zahtjev je 24. ožujka 2020. odobrio taj zahtjev. To znači da je spor između stranaka pred sudom koji je uputio zahtjev aktualan te da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten⁷.

⁵ Prema navodu suda koji je uputio zahtjev, pravo članova diplomatskog osoblja da borave u Nizozemskoj proizlazi izravno iz Bečke konvencije, ne iz nacionalnog prava.

⁶ Vidjeti, primjerice, presudu od 24. studenoga 2020., *Openbaar Ministerie (Krivotvorenje isprava)* (C-510/19, EU:C:2020:953, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

⁷ Vidjeti, po analogiji, presude od 26. srpnja 2017., *A. S.* (C-490/16, EU:C:2017:585, t. 56. do 60.), i od 25. listopada 2017., *Shiri* (C-201/16, EU:C:2017:805, t. 46.). O zakonitosti obustave roka na temelju Uredbe Dublin III neću se izjašnjavati.

B. Meritum

1. Sažetak očitovanja stranaka

22. Sud koji je uputio zahtjev mogućima smatra dva tumačenja. Diplomatska osobna iskaznica jest dokument o boravku u smislu članka 2. točke (l) Uredbe Dublin III te je za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu stoga odgovorna država članica X. Diplomatska osobna iskaznica nije dokument o boravku te je za razmatranje tih zahtjeva stoga odgovorna Nizozemska.

23. Nizozemska vlada i Komisija zagovaraju prvo tumačenje. Ističu da je definicija „dokumenta o boravku” iz Uredbe Dublin III dovoljno široka da obuhvaća diplomatske osobne iskaznice. Pozivaju se na tumačenje članka 12. do 14. te uredbe koje je Sud pružio, a prema kojem bi primjena kriterija predviđenih u tim odredbama načelno trebala dovesti do toga da za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje bude odgovorna prva država članica u koju je on ušao ili prva u kojoj je boravio nakon što je ušao na područje Unije.

24. Komisija nije uvjerena da su diplomatske osobne iskaznice deklaratorne, a ne konstitutivne, jer države stranke Bečke konvencije imaju određenu slobodu odlučivati o tome koje će osobe prihvatiti na svoje državno područje kao članove diplomatskog osoblja. Primjerice, one mogu bilo koje od njih proglasiti *non grata* ili neprihvatljivima. U svakom slučaju, ako država članica koja je prihvatila državljanina treće zemlje kao člana diplomatskog osoblja ne bi morala razmotriti njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu, to bi se protivilo ciljevima Uredbe Dublin III.

25. Nizozemska vlada smatra da diplomatske osobne iskaznice imaju deklaratorno značenje u pogledu prava iz članka 39. Bečke konvencije, uključujući pravo boravka u državi članici X, ali da ta prava u konačnici proizlaze iz odluka države članice X i matične zemlje podnositeljâ zahtjeva da postanu stranke Bečke konvencije i uspostave diplomatske odnose. Dakle, država članica X je podnositeljima zahtjeva, ne dovodeći u pitanje svoju diskrecijsku ovlast proglasiti te osobe *non grata* ili neprihvatljivima, odobrila boravak na svojem državnom području. To pokazuje važnost uloge koju je država članica X imala u omogućavanju podnositeljima zahtjeva da borave na njezinu državnom području.

26. Podnositelji zahtjeva i austrijska vlada zagovaraju drugo tumačenje, premda zbog različitih razloga. Podnositelji zahtjeva pozivaju se na presudu Raada van State (Državno vijeće) kojom je utvrđeno da povlašteni status diplomatskog osoblja i članova njihovih obitelji proizlazi izravno iz Bečke konvencije te ne ovisi o posjedovanju ijednog dokumenta⁸. Shodno tomu, prava podnositeljâ zahtjeva na boravak u državi članici X proizlaze izravno iz Bečke konvencije, a diplomatska osobna iskaznica samo je dokaz postojećeg prava boravka. U skladu s Bečkom konvencijom, država primateljica ne može, podložno veoma ograničenim iznimkama, diplomatima oduzeti pravo boravka. Iz toga proizlazi da država primateljica to pravo ne može ni dodijeliti. Podnositelji zahtjeva upućuju i na činjenicu da su diplomati isključeni iz područja primjene Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem⁹.

⁸ Presuda Raada van State (Državno vijeće) od 27. ožujka 2008. (NL:RVS:2008:BC8570)

⁹ SL 2004., L 16, str. 44. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.). Vidjeti članak 3. stavak 2. točku (f) te direktive.

27. Austrijska vlada ističe da diplomatska osobna iskaznica dokazuje povlastice i imunitete koje članovi diplomatskog osoblja uživaju na temelju Bečke konvencije. Pravo ulaska u državu primateljicu ili pravo boravka u toj državi nisu među njima. Diplomatske osobne iskaznice izdane na temelju Bečke konvencije stoga nisu dokumenti o boravku u smislu članka 2. točke (l) Uredbe Dublin III. Austrijska vlada ističe da mnoge države članice, uključujući Austriju, obvezuju članove diplomatskog osoblja da zatraže vizu, koja, ako se izda, u praksi čini odobrenje za boravak u toj državi članici.

2. Ocjena

28. Prvo ću razmotriti pravni kontekst u kojem je država članica X podnositeljima zahtjeva izdala diplomatske osobne iskaznice. Potom ću se pozabaviti očitovanjima stranaka u pogledu sudske prakse Suda koja se odnosi na prava državljana država članica na boravak te ocijeniti njezinu relevantnost u predmetnom kontekstu. Naposljetku ću proučiti tekst i kontekst relevantnih odredbi Uredbe Dublin III te zaključiti da oni određuju odgovor koji treba dati na prethodno pitanje.

a) *Diplomatske osobne iskaznice podnositeljâ zahtjeva*

29. Bečka konvencija je sporazum međunarodnog javnog prava koji su potpisale i ratificirale države članice i treće zemlje djelujući u okviru svojih suverenih ovlasti u području diplomatskih odnosa. Ona se ne tiče odnosa s Europskom unijom, koja nije njezina stranka¹⁰.

30. Države stranke Bečke konvencije članovima osoblja diplomatskih misija dodjeljuju određene povlastice i imunitete s ciljem „održavanj[a] međunarodnog mira i sigurnosti i promicanj[a] prijateljskih odnosa među narodima”. „[S]vrha tih povlastica i imuniteta nije stvaranje povlaštenog položaja pojedinaca nego osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih misija kao predstavnika država.”¹¹

31. Kako austrijska vlada ističe, Bečka konvencija članovima diplomatskog osoblja ne dodjeljuje izričito pravo ulaska na državno područje države primateljice i boravka na njemu te države stranke mogu uspostaviti postupke namijenjene rješavanju takvih pitanja. Ipak, razumno je pretpostaviti da djelotvorno obavljanje funkcija diplomatskih misija zahtijeva da članovi osoblja misije mogu ne samo ući na državno područje države primateljice, nego i boraviti na njemu¹².

¹⁰ Presuda od 22. ožujka 2007., Komisija/Belgija (C-437/04, EU:C:2007:178, t. 33.)

¹¹ Bečka konvencija, druga i četvrta uvodna izjava

¹² Vidjeti Denza, E., *Diplomatic Law - Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, četvrto izdanje, Oxford University Press, 2016., str. 50: „Iako pravo ulaska na državno područje države primateljice i boravka na njemu nije izričito predviđeno kao povlastica u [Bečkoj konvenciji], u praksi se smatra da ono proizlazi iz članka 7. te da se konkretizira u domaćem imigracijskom pravu ako je to potrebno u nekim državama.” (bilješka izostavljena). Članak 7. Bečke konvencije predviđa da, podložno propisanim uvjetima, država pošiljateljica može imenovati članove osoblja svoje misije.

32. To pravo nije apsolutno. Bečka konvencija daje državama članicama značajne diskrecijske ovlasti kada je riječ o identitetu i broju osoba koje prihvaćaju kao članove osoblja diplomatskih misija i trajanju njihova boravka nakon što prestanu obavljati svoje dužnosti¹³.

33. Država članica X potpisnica je Bečke konvencije, a ratificirala ju je 1990-ih. Iz činjeničnog stanja predmetnog slučaja kako je opisano u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da su država članica X i matična zemlja podnositeljâ zahtjeva uspostavile diplomatske odnose u smislu te konvencije. Država članica X stoga je pristala članovima osoblja te diplomatske misije dodijeliti povlastice i imunitete predviđene Bečkom konvencijom za potrebe djelotvornog obavljanja funkcija te misije, ne dovodeći u pitanje izvršavanje diskrecijskih ovlasti opisanih u prethodnoj točki ovog mišljenja.

34. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navodi se da diplomatske osobne iskaznice o kojima je riječ sadržavaju sljedeće informacije: „diplomatska osobna iskaznica, misija, prezime, imena, datum rođenja, osobni broj, položaj, datum izdavanja, datum isteka i potpis nositelja”. Naveden je i status. Spis nacionalnog suda ne sadržava presliku iskaznica izdanih podnositeljima zahtjeva.

35. Nizozemska vlada upućuje na priručnik države članice X o diplomatskim povlasticama i imunitetima¹⁴, prema kojem diplomatska osobna iskaznica pruža povlastice i imunitete predviđene u Bečkoj konvenciji. Ona je pravna osnova prava diplomatskog osoblja i članova njihovih obitelji na boravak u toj državi članici. Ona, zajedno s putovnicom, svojem nositelju omogućuje da uđe u schengenski prostor i putuje njime¹⁵.

36. Država članica X usto je objavila dokument koji sadržava primjer diplomatskih osobnih iskaznica koje izdaje¹⁶. Na vrhu iskaznice piše „diplomatska osobna iskaznica”, a na njezinoj lijevoj strani nalazi se fotografija njezina nositelja. Na strani na kojoj se nalazi fotografija navedene su informacije opisane u točki 34. ovog mišljenja. Na pozadini iskaznice piše da ona svojem nositelju daje pravo boravka u državi članici X do datuma isteka iskaznice te, kada ju predoči zajedno s putnom ispravom, da uđe u schengenski prostor. U dokumentu koji sadržava primjer iskaznice objašnjeno je da su na pozadini iskaznice navedene informacije o povlasticama njezina nositelja.

¹³ Bečka konvencija predviđa da država pošiljateljica mora za osobu koju želi akreditirati za šefa misije osigurati *agrément* države primateljice; izdavanje *agrémenta* može se odbiti bez obrazloženja (članak 4.). Država primateljica daje pristanak na imenovanje članova osoblja diplomatske misije koji su njezini državljani (članak 8. stavak 2.). Država primateljica može u svako doba i bez obveze obrazlaganja svoje odluke člana diplomatskog osoblja proglasiti *non grata* ili neprihvatljivim (članak 9.). Država primateljica može ograničiti veličinu misije te time i broj članova osoblja (članak 11.). Država primateljica može odrediti rok koji smatra razumnim za to da član osoblja misije napusti njezino državno područje nakon što prestane obavljati svoje funkcije odnosno rok u kojem članovi njegove obitelji moraju napustiti zemlju u slučaju njegove smrti (članak 39. stavci 2. i 3.). Jedan nedavni slučaj jasno pokazuje izvršavanje te ovlasti. Ministarstvo vanjskih poslova Republike Austrije objavilo je 7. travnja 2022. da mora opozvati diplomatski status trojici članova Veleposlanstva Ruske Federacije u Beču i jednom članu Generalnog konzulata Ruske Federacije u Salzburgu. Ti su se pojedinci ponašali u suprotnosti sa svojim diplomatskim statusom, zbog čega su proglašeni *persona non gratae* na temelju članka 9. Bečke konvencije te im je naloženo da do 12. travnja 2022. napuste austrijsko državno područje.

¹⁴ Sudu taj dokument nije dostavljen; njegova sadašnja verzija dostupna je na internetu.

¹⁵ Članak 19. stavak 2. i točka 4.3. Priloga VII. Uredbi (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)

¹⁶ Taj uzorak iskaznice dostavljen je Komisiji u skladu s člankom 34. stavkom 1. točkom (e) Zakonika o schengenskim granicama te je objavljen u *Službenom listu Europske unije* u skladu s člankom 34. stavkom 2. tog zakonika. Prethodni uzorak, koji se vjerojatno koristio kada su podnositelji zahtjeva došli u državu članicu X, objavljen je u *Službenom listu* prije tri godine. Za predmetne potrebe, između tih dviju verzija nema značajne razlike.

37. Protivno tvrdnji austrijske vlade, iz navedenog se čini da diplomatske iskaznice podnositeljâ zahtjeva dokazuju pravo boravka tih osoba u državi članici X tijekom razdoblja navedenog na iskaznicama, u skladu s Bečkom konvencijom¹⁷.

b) Sudska praksa Suda o pravima boravka i dozvolama boravka

38. Podnositelji zahtjeva se po analogiji pozivaju na sudsku praksu Suda prema kojoj pravo državljana države članice da uđu na državno područje druge države članice i tamo borave za potrebe predviđene Ugovorom čini pravo koje proizlazi izravno iz Ugovora ili, ovisno o slučaju, iz odredbi usvojenih radi njegove provedbe. Izdavanje dozvole boravka ne treba smatrati mjerom kojom se uspostavljaju prava (konstitutivni dokument), već ga treba smatrati mjerom kojom se dokazuje pojedinačni položaj državljanina druge države članice s obzirom na odredbe prava Unije (deklaratorni dokument)¹⁸. Podnositelji zahtjeva smatraju da je ta sudska praksa primjenjiva na situaciju državljana trećih zemalja u skladu s Bečkom konvencijom; da su njihove diplomatske osobne iskaznice samo deklaratorne u pogledu prava koja su oni već uživali na temelju te konvencije; te da im tijela države članice X stoga nisu izdala dokumente o boravku u smislu Uredbe Dublin III.

39. U tom kontekstu valja promotriti jednu od prvih presuda u kojoj je Sud razmatrao izvor prava državljana države članice da uđu na državno područje druge države članice i na njemu borave, to jest presudu Royer¹⁹.

40. Sud je utvrdio da pravo državljana države članice da uđu na državno područje druge države članice i tamo borave za potrebe predviđene Ugovorom proizlazi izravno iz Ugovora ili, ovisno o slučaju, iz odredbi usvojenih radi njegove provedbe. To se pravo stoga stječe neovisno o izdavanju dozvole boravka nadležnog tijela države članice. Izdavanje dozvole boravka ne treba smatrati mjerom kojom se uspostavljaju prava, već ga treba smatrati mjerom kojom se dokazuje pojedinačni položaj državljanina druge države članice s obzirom na odredbe prava Unije. Sud je potom istaknuo da je Direktiva br. 68/360²⁰ obvezivala države članice da priznaju pravo boravka na svojem državnom području osobama koje posjeduju dokumente navedene u toj direktivi te da je dozvola boravka dokazivala pravo boravka. Shodno tomu, relevantnim su se odredbama te direktive htjele urediti praktične pojedinosti izvršavanja prava koja proizlaze izravno iz Ugovora. To znači da su tijela država članica morala pravo boravka priznati svakoj osobi koja je pripadala kategorijama utvrđenima u toj direktivi te koja je to mogla dokazati predloženjem odgovarajućeg dokumenta. Budući da je riječ o izvršavanju prava koje proizlazi iz Ugovora, nepridržavanje pravnih formalnosti nije se samo po sebi moglo smatrati povredom javnog poretka ili javne sigurnosti koja bi mogla opravdati donošenje odluke o protjerivanju²¹.

¹⁷ Čini se da, u skladu s primarnim zakonodavstvom države članice X, koje Sudu nije izloženo, već je dostupno na internetu, međunarodni ugovori i akti međunarodnog prava čine pravnu osnovu privremenog boravka članova diplomatskog osoblja u toj državi. Baš kao Nizozemska, država članica X uobičajeno se opisuje kao monistička, što znači da međunarodne ugovore koje je ratificirala prihvaća bez potrebe za usvajanjem provedbenog nacionalnog zakonodavstva.

¹⁸ Vidjeti, primjerice, presude od 23. ožujka 2006., Komisija/Belgija, (C-408/03, EU:C:2006:192, t. 62. i 63. i navedenu sudsku praksu) i od 21. srpnja 2011., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, t. 54.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu I (C-195/16, EU:C:2017:374, t. 37. i 38. i navedenu sudsku praksu).

¹⁹ Presuda od 8. travnja 1976., Royer (48/75, EU:C:1976:57). Vidjeti također Direktivu 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).

²⁰ Direktiva Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravišta unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL 1968., L 257, str. 13.)

²¹ Presuda od 8. travnja 1976., Royer (48/75, EU:C:1976:57, t. 18. do 40.)

41. Ta sudska praksa otvara dva važna pitanja.

42. Kao prvo, s obzirom na to da su konteksti pravno i stvarno različiti, utvrđenja Suda u pogledu prava koja državljani država članica izvode iz Ugovorâ u kontekstu pravnog poretka Unije nije moguće primijeniti na problematiku djelovanja doktrine izravnog učinka na povlastice i imunitete koje državljani trećih zemalja izvode iz Bečke konvencije u kontekstu pravnog poretka dane države članice.

43. Kao drugo, suočen sa situacijom u kojoj su određene države članice neopravdano ograničile prava državljana država članica, Sud je utvrdio da ta prava proizlaze izravno iz Ugovorâ te da postoje neovisno o izdavanju dozvole boravka. U ovom predmetu nije riječ o takvoj situaciji. Ovdje se ne navodi nikakvo razilaženje između prava koja podnositelji zahtjeva izvode, izravno ili neizravno, iz Bečke konvencije i prava koja diplomatske osobne iskaznice dokazuju ili drugih prava koja su podnositelji zahtjeva uživali.

44. S obzirom na navedeno, smatram da utvrđenje jesu li diplomatske osobne iskaznice podnositeljâ zahtjeva deklaratorne ili konstitutivne u smislu presude Royer ne pomaže u davanju odgovora na pitanje suda koji je uputio zahtjev, to jest na pitanje čine li te iskaznice dokumente o boravku u smislu članka 2. točke (l) Uredbe Dublin III. Štoviše, sljedeća tekstualna i kontekstualna analiza sugerira da to nije potrebno utvrditi.

c) Tekstualna i kontekstualna analiza članka 2. točke (l) i članka 12. stavka 1. Uredbe Dublin III

45. Iz teksta članka 2. točke (l) i članka 12. stavka 1. Uredbe Dublin III proizlazi da tijelo države članice koje smatra da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva ima pravo boraviti na njezinu državnom području izdaje dokument kojim se boravak odobrava. Država članica X upravo je to učinila izdajući podnositeljima zahtjeva diplomatske osobne iskaznice²².

46. Tekst tih odredbi ne predviđa da su iz definicije „dokumenata o boravku” isključena odobrenja izdana na temelju činjenice da je odnosna država članica stranka međunarodnog sporazuma kao što je Bečka konvencija ili na temelju relevantnog nacionalnog provedbenog zakonodavstva. Slično tomu, te protivno onomu što podnositelji zahtjeva navode, nije relevantna okolnost može li se dokument opisati kao deklaratoran ili kao konstitutivan i/ili činjenica da se on formalno ili sadržajno razlikuje od dozvola boravka izdanih drugim osobama, kao što su, primjerice, državljani države članice X ili osobe koje u njoj trajno borave. Uredba Dublin III o takvim aspektima ne vodi računa.

47. To tumačenje teksta navedenih odredbi u skladu je s kontekstom u kojem se one nalaze. Cilj Uredbe Dublin III je uspostava jasnog i provedivog načina za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu²³. U skladu je s tim ciljem smatrati da svi dokumenti kojima tijela države članice odobravaju boravak na državnom području te države čine dokumente o boravku u smislu članka 2. točke (l) te uredbe. To je tumačenje u skladu i s načinom na koji Sud shvaća ciljeve Uredbe Dublin III²⁴.

²² Vidjeti, po analogiji, presudu od 26. srpnja 2017., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, t. 58.). U ovom predmetu, država članica X nije tek tolerirala prisutnost podnositelja zahtjeva na svojem državnom području.

²³ Uvodne izjave 4. i 5. Uredbe Dublin III

²⁴ Vidjeti, primjerice, presudu od 9. prosinca 2021., BT (Tužba protiv osiguranika) (C-708/20, EU:C:2021:986, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

48. Nizozemska vlada i Komisija ističu i da su podnositelji zahtjeva najsnažnije povezani s državom članicom X. Oni su u Uniju ušli na temelju diplomatskih odnosa između svoje matične zemlje i države članice X, gdje su nekoliko godina radili i živjeli.

49. Zaključak da je za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu odgovorna država članica X u skladu je sa sudskom praksom Suda o Uredbi Dublin III kojom se nastoje osigurati sljedeća tri ishoda. Kao prvo, da za razmatranje takvih zahtjeva bude odgovorna prva država članica u koju je strani državljanin ušao ili prva u kojoj je boravio nakon što je ušao na područje Unije. Kao drugo, da se u obzir uzme uloga koju je ta država članica imala u omogućavanju ulaska stranog državljanina na područje Unije. Kao treće, da je u području slobode kretanja svaka država članica odgovorna, u odnosu na sve druge države članice, za svoje postupanje u pogledu ulaska i boravka državljanina trećih zemalja. Svaka država članica stoga mora snositi posljedice tog postupanja u skladu s načelima solidarnosti i lojalne suradnje²⁵.

50. Kako sud koji je uputio zahtjev i nizozemska vlada ističu, drukčije tumačenje bi značilo da državljani trećih zemalja koji uživaju povlastice i imunitete na temelju Bečke konvencije, kao što su podnositelji zahtjeva, mogu birati državu članicu u kojoj će podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, dok drugi državljani trećih zemalja, čiji dokumenti o boravku imaju drukčiju pravnu osnovu, to ne mogu. To bi se protivilo ujednačenim mehanizmima i kriterijima za određivanje odgovorne države članice koji se nastoje uspostaviti Uredbom Dublin III²⁶. Nevažna je činjenica da se samo mali broj ljudi može naći u situaciji u kakvoj se nalaze podnositelji zahtjeva.

51. Naposljetku, smatram da isključenje diplomata iz područja primjene Direktive 2003/109 ni na koji način ne utječe na taj zaključak. Ta direktiva iz svojeg područja primjene isključuje osobe, kao što su one koje uživaju pravni status na temelju Bečke konvencije, koje se ne namjeravaju dugotrajno nastaniti na području Unije²⁷. To ne sprječava države članice da im izdaju dokumente o boravku u smislu članka 2. točke (l) Uredbe Dublin III.

V. Zaključak

52. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na pitanje koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Članak 2. točku (l) Uredbe (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

treba tumačiti na način da diplomatska osobna iskaznica izdana na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, sklopljene u Beču 18. travnja 1961., čini dokument o boravku u smislu te odredbe.

²⁵ Presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 79.); i od 26. srpnja 2017., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, t. 86. do 88. i 91.)

²⁶ Vidjeti, po analogiji, presudu od 2. travnja 2019., H. i R. (C-582/17 i C-583/17, EU:C:2019:280, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

²⁷ Vidjeti članak 3. stavak 2. točku (f) te direktive i mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, t. 36. do 39.).