



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTHONY COLLINS
prednesené 9. marca 2023¹

Vec C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
za účasti:
E.,
S.,
a ich maloletých detí

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Nariadenie (EÚ) 604/2013 – Článok 2 písm. l) – Pojem ‚povolenie na pobyt‘ – Diplomacký preukaz totožnosti vydaný členským štátom – Kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu – Viedenský dohovor o diplomatických stykoch – Výsady a imunity – Právo na pobyt na území prijímajúceho členského štátu“

I. Úvod

1. Tento návrh sa zaoberá otázkou, či diplomatické preukazy totožnosti vydané členským štátom podľa Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch podpísaného 18. apríla 1961 vo Viedni (ďalej len „Viedenský dohovor“)² štátnym príslušníkom tretích krajín alebo pracovníkom diplomatickej misie v tomto štáte, sú povoleniami na pobyt na účely článku 2 písm. l) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (ďalej len „nariadenie Dublin III“)³, v dôsledku čoho je tento členský štát zodpovedný za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu podaných držiteľmi týchto dokladov.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² *Séria Zmlúv Organizácie Spojených národov*, zväzok 500, s. 95.

³ Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31.

II. Nariadenie Dublin III

2. Odôvodnenia 4 a 5 nariadenia Dublin III znejú:

„4) V záveroch z Tampere sa takisto konštatuje, že spoločný európsky azylový systém by mal zahŕňať z krátkodobého hľadiska jasnú a uplatniteľnú metódu na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl.

5) Takáto metóda by mala byť založená na objektívnych a spravodlivých kritériách ako pre členské štáty, tak aj pre dotknuté osoby. Mala by umožniť najmä rýchle určenie zodpovedného členského štátu, aby bol zaručený efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a aby nebolo ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu.“

3. Článok 1 nariadenia Dublin III, nazvaný „Predmet úpravy“, uvádza, že „toto nariadenie stanovuje kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanú v jednom z členských štátov štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti (ďalej len ‚zodpovedný členský štát‘)“.

4. Na účely nariadenia Dublin III článok 2 písm. 1 definuje „povolenie na pobyt“ ako „... akékoľvek povolenie vydané orgánmi členského štátu povoľujúceho štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátnej príslušnosti zdržiavať sa na jeho území, ako aj doklady potvrdzujúce povolenie zostať na území v rámci dojednaní dočasnej ochrany alebo dovtedy, kým pominú okolnosti, ktoré bránia vo vykonaní príkazu na vysťahovanie, s výnimkou víz a povolení na pobyt vydaných počas obdobia potrebného na určenie zodpovedného členského štátu, ako je stanovené v tomto nariadení, alebo počas posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu alebo žiadosti o povolenie na pobyt“.

5. Podľa článku 7 ods. 1 nariadenia Dublin III „kritériá na určenie zodpovedného členského štátu sa použijú v takom poradí, v akom sú stanovené v tejto kapitole“.

6. Článok 12 ods. 1 a článok 14 nariadenia Dublin III stanovujú príslušné kritériá. V jeho článku 12 ods. 1, ktorý je nazvaný „Vydávanie povolení na pobyt alebo víz“, sa uvádza, že „ak je žiadateľ držiteľom platného povolenia na pobyt, je za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu zodpovedný ten členský štát, ktorý vydal toto povolenie“. V článku 14 nariadenia Dublin III, ktorý má názov „Vstup v prípade zrušenej vízovej povinnosti“, sa stanovuje:

„1. Ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti vstúpi na územie členského štátu, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej zrušila vízová povinnosť, tento členský štát je zodpovedný za posúdenie jeho/jej žiadosti o medzinárodnú ochranu.

2. Zásada ustanovená v odseku 1 sa neuplatní, ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti podá svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej takisto zrušila vízová povinnosť pre vstup na dané územie. V tomto prípade je tento iný členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.“

7. Podľa článku 29 ods. 1 nariadenia Dublin III:

„1. Odovzdanie žiadateľa... zo žiadajúceho členského štátu do zodpovedného členského štátu... najneskôr do šiestich mesiacov od akceptovania dožiadania iným členským štátom o prevzatie

alebo prijatie späť dotknutej osoby alebo konečného rozhodnutia o odvolaní alebo preskúmaní, ak majú v súlade s článkom 27 ods. 3 odkladný účinok.

...“

III. Skutkový stav konania vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

8. Žiadatelia o medzinárodnú ochranu (ďalej len „žiadatelia“) sú rodinou štátneho príslušníka tretej krajiny. Manžel pracoval na veľvyslanectve svojho štátu pôvodu v členskom štáte X. Manžel, manželka a dve deti požívali výsady a imunity podľa Viedenského dohovoru a dostali diplomatické preukazy totožnosti od ministerstva zahraničných vecí tohto štátu. O niekoľko rokov neskôr rodina opustila členský štát X a požiadala o medzinárodnú ochranu v Holandsku.⁴

9. Dňa 31. júla 2019 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko) (ďalej len „štátny tajomník“) informoval žiadateľov, že sa domnieva, že za posúdenie ich žiadostí je podľa článku 12 ods. 1 alebo článku 12 ods. 3 nariadenia Dublin III zodpovedný členský štát X.

10. Dňa 30. augusta 2019 členský štát X zamietol žiadosti štátneho tajomníka o prevzatie zodpovednosti a uviedol, že žiadateľom nevydal ani povolenia na pobyt, ani víza, keďže boli rezidentmi tohto členského štátu len na základe ich diplomatického statusu. Žiadatelia vstúpili na územie členského štátu X a Holandska na základe diplomatických pasov vydaných ich štátom pôvodu, takže nepotrebovali víza. Podľa článku 14 ods. 2 nariadenia Dublin III bolo preto zodpovedné za posúdenie ich žiadostí Holandsko.

11. Dňa 11. septembra 2019 štátny tajomník požiadal členský štát X, aby opätovne zvážil dožiadanie o prevzatie. Štátny tajomník, opierajúc sa o príručku členského štátu X o diplomatických výsadách a imunitách, sa domnieval, že diplomatické preukazy totožnosti vydané členským štátom X sú povoleniami na pobyt. Podľa článku 12 ods. 1 nariadenia Dublin III bol za posúdenie žiadostí zodpovedný členský štát X.

12. Dňa 25. septembra 2019 členský štát X prijal dožiadania o prevzatie.

13. Rozhodnutiami z 29. januára 2020 štátny tajomník rozhodol, že žiadosti o medzinárodnú ochranu nebude posudzovať.

14. Žiadatelia podali proti týmto rozhodnutiam opravný prostriedok. Pred Rechtbank Den Haag (súd v Haagu, Holandsko) uviedli, že členský štát X nie je zodpovedný za posúdenie ich žiadostí, pretože ich právo na pobyt v tomto členskom štáte vyplýva z Viedenského dohovoru. Diplomatické preukazy totožnosti, ktoré vydal členský štát X, sú deklaratórne, a potvrdzujú tak toto konštatovanie.

15. Rechtbank Den Haag (súd v Haagu) vyhlásil tento opravný prostriedok za dôvodný. Rozhodnutie štátneho tajomníka zrušil s tým, že diplomatické preukazy totožnosti nie je možné považovať za povolenie na pobyt v členskom štáte X, keďže žiadatelia už mali právo na pobyt v tomto členskom štáte podľa Viedenského dohovoru. Preukazy mali pre toto právo skôr deklaratórny než konštitutívny charakter. Štátny tajomník bol preto povinný posúdiť ich žiadosti.

⁴ V záujme ochrany totožnosti žiadateľov sa v návrhu na prejudiciálne konanie neuvádza ich štátna príslušnosť ani členský štát ich diplomatickej misie, ktorý je uvedený ako členský štát X. Rovnaký prístup uplatním aj v týchto návrhoch.

16. Štátny tajomník podal proti tomuto rozsudku odvolanie na Raad van State (Štátna rada, Holandsko).

17. Vnútroštátny súd sa domnieva, že ani znenie, ani kontext článku 2 písm. l) nariadenia Dublin III neposkytujú dostatočne jasnú definíciu pojmu „povolenie na pobyt“. V tomto nariadení sa výslovne neuvádza, že musí ísť o dokument vydaný podľa vnútroštátneho práva. Hoci musí ísť o povolenie vydané orgánmi členského štátu k pobytu na jeho území, neuvádza sa, čo musí toto povolenie obsahovať. Ani judikatúra Súdneho dvora túto záležitosť nijako neobjasňuje. Viedenský dohovor zaväzuje zmluvné štáty umožniť diplomatickému personálu a jeho rodinným príslušníkom pobyt na svojom území. Prijímajúci štát nemá právomoc diplomatom povolenie na pobyt na svojom území udeliť alebo zamietnuť.⁵

18. Vzhľadom na tieto pripomienky vnútroštátny súd rozhodol o prerušení konania a o predložení nasledujúcej prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru:

„Má sa článok 2 písm. l) [nariadenia Dublin III] vykladať v tom zmysle, že diplomatický preukaz vystavený členským štátom na základe [Viedenského dohovoru] je povolením na pobyt v zmysle tohto ustanovenia?“

19. Žiadatelia, holandská a rakúska vláda, ako aj Európska komisia predložili písomné pripomienky.

IV. O prejudiciálnej otázke

A. O prípustnosti

20. Rakúska vláda uvádza, že na základe informácií, ktoré má k dispozícii, môže byť návrh na začatie prejudiciálneho konania neprípustný. Hoci členský štát X prijal dožiadanie o prevzatie 25. septembra 2019, odovzdanie žiadateľov sa neuskutočnilo v lehote šiestich mesiacov od tohto dátumu. Podľa článku 29 ods. 1 nariadenia Dublin III je teda za posúdenie žiadostí zodpovedné Holandsko, odvolanie štátneho tajomníka je neúčinné a položená prejudiciálna otázka už nevyžaduje odpoveď.⁶

21. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že keď štátny tajomník podal odvolanie na Raad van State (Štátna rada), požiadal o vydanie predbežného opatrenia na pozastavenie plynutia šesťmesačnej lehoty stanovenej v článku 29 ods. 1 nariadenia Dublin III. Vnútroštátny súd tejto žiadosti vyhovel 24. marca 2020. Z toho vyplýva, že spor medzi účastníkmi konania pred vnútroštátnym súdom naďalej trvá, a preto je návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.⁷

⁵ Podľa vnútroštátneho súdu právo diplomatického personálu na pobyt v Holandsku vyplýva priamo z Viedenského dohovoru, a nie z vnútroštátneho práva.

⁶ Pozri napríklad rozsudok z 24. novembra 2020, Openbaar Ministerie (Falšovanie listín) (C-510/19, EU:C:2020:953, bod 27 a citovaná judikatúra).

⁷ Pozri analogicky rozsudky z 26. júla 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, body 56 až 60), a z 25. októbra 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, bod 46). K zákonnosti pozastavenia plynutia lehoty podľa nariadenia Dublin III sa nevyjadrujem.

B. O veci samej

1. Zhrnutie pripomienok účastníkov konania

22. Vnútroštátny súd dospel k dvom možným výkladom. Diplomatický preukaz je povolením na pobyt v zmysle článku 2 ods. 1 nariadenia Dublin III, a preto je členský štát X zodpovedný za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu. Diplomatický preukaz takýmto povolením na pobyt nie je, a preto je za posúdenie žiadostí zodpovedné Holandsko.

23. Holandská vláda a Komisia podporujú prvý výklad. Tvrdia, že definícia pojmu „povolenie na pobyt“ v nariadení Dublin III je dostatočne široká na to, aby zahŕňala diplomatické preukazy totožnosti. Opierajú sa o výklad článkov 12 až 14 predmetného nariadenia, ktorý podal Súdny dvor v tom zmysle, že uplatnenie kritérií stanovených v týchto ustanoveniach by malo spravidla umožniť, aby zodpovednosť za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny, pripadla členskému štátu, do ktorého tento štátny príslušník vstúpil alebo v ktorom mal pobyt po vstupe na územie členských štátov.

24. Komisia nie je presvedčená o tom, že diplomatické preukazy totožnosti majú skôr deklaratórny než konštitutívny charakter, pretože štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Viedenského dohovoru, majú určitú mieru voľnej úvahy pri výbere osôb, ktoré prijímú na svoje územie ako diplomatický personál. Môžu napríklad vyhlásiť ktorúkoľvek z nich za *persona non grata* alebo za neprijateľnú. V každom prípade by bolo v rozpore s cieľmi nariadenia Dublin III, ak by členský štát, ktorý prijal štátneho príslušníka tretej krajiny ako diplomatický personál, nemal povinnosť zaoberať sa žiadosťou tejto osoby o medzinárodnú ochranu.

25. Holandská vláda sa domnieva, že diplomatické preukazy deklarujú práva uvedené v článku 39 Viedenského dohovoru vrátane práva na pobyt v členskom štáte X, ale že tieto práva v konečnom dôsledku vyplývajú z rozhodnutí členského štátu X a štátu pôvodu žiadateľov stať sa zmluvnými stranami Viedenského dohovoru a nadviazať diplomatické styky. Práve v tomto kontexte členský štát X povolil pobyt žiadateľov na svojom území bez toho, aby bola dotknutá jeho diskrečná právomoc vyhlásiť ktoréhokoľvek z nich za *persona non grata* alebo za neprijateľného. To dokazuje dôležitosť úlohy, ktorú členský štát X zohral pri povoľovaní pobytu žiadateľov na svojom území.

26. Žiadatelia a rakúska vláda zastávajú druhý výklad, hoci na základe odlišných prístupov. Žiadatelia sa odvolávajú na rozsudok Raad van State (Štátna rada), podľa ktorého diplomatický personál a jeho rodinní príslušníci odvodzujú svoje privilegované postavenie priamo z Viedenského dohovoru a toto postavenie nie je závislé od toho, či sú držiteľmi nejakého dokladu.⁸ Rovnako práva žiadateľov na pobyt v členskom štáte X vyplývajú priamo z Viedenského dohovoru a diplomatický preukaz totožnosti je len dôkazom existujúceho práva na pobyt. Podľa Viedenského dohovoru prijímajúci štát nemôže, až na veľmi obmedzené výnimky, odňať diplomatovi právo na pobyt. Z toho vyplýva, že prijímajúci štát nemôže toto právo udeliť. Poukazujú tiež na skutočnosť, že diplomati sú vylúčení z pôsobnosti smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom.⁹

⁸ Rozsudok Raad van State (Štátna rada) z 27. marca 2008 (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ Ú. v. ES L 16, 2004, s. 44. Pozri článok 3 ods. 2 písm. f) uvedenej smernice.

27. Rakúska vláda tvrdí, že diplomatický preukaz preukazuje výsady a imunity, ktoré diplomatický personál požíva podľa Viedenského dohovoru. Nezahŕňajú právo na vstup alebo pobyt v prijímajúcom štáte. Diplomatické preukazy totožnosti vydané na základe Viedenského dohovoru preto nie sú povoleniami na pobyt v zmysle článku 2 písm. l) nariadenia Dublin III. Poukazuje sa v ňom na to, že mnohé členské štáty vrátane Rakúska ukladajú diplomatickému personálu povinnosť požiadať o vstupné vízum, ktoré, ak je vydané, je v skutočnosti povolením na pobyt v danom členskom štáte.

2. Posúdenie

28. Najskôr sa budem zaoberať právnym kontextom, v ktorom členský štát X vydal diplomatické preukazy žiadateľov. Potom sa budem zaoberať tvrdeniami účastníkov konania o judikatúre tohto súdu týkajúcej sa práva na pobyt občanov členských štátov a posúdim jej relevantnosť v tomto kontexte. Nakoniec posúdim znenie a kontext príslušných ustanovení nariadenia Dublin III a dospejem k záveru, že sú rozhodujúce pre odpoveď na položenú otázku.

a) Diplomatické preukazy žiadateľov

29. Viedenský dohovor je dohodou medzinárodného práva podpísanou a ratifikovanou členskými štátmi a tretími krajinami pri výkone ich právomoci v oblasti diplomatických vzťahov. Netýka sa vzťahov s Európskou úniou, ktorá nie je zmluvnou stranou tejto zmluvy.¹⁰

30. Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami Viedenského dohovoru, súhlasia s tým, že poskytnú zamestnancom diplomatických misií určité výsady a imunity s cieľom uľahčiť „udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti a podporu priateľských vzťahov medzi národmi“. „Účelom takýchto výsad a imunít nie je prospech jednotlivca, ale zaistenie účinného výkonu funkcií diplomatických misií predstavujúcich štáty“¹¹.

31. Ako zdôrazňuje rakúska vláda, Viedenský dohovor výslovne nepriznáva diplomatickému personálu právo na vstup a pobyt na území prijímajúceho štátu a zmluvné štáty môžu zaviesť postupy na riešenie takýchto záležitostí. Je však rozumné predpokladať, že účinný výkon funkcií diplomatických misií si vyžaduje, aby bol personálu misie umožnený nielen vstup, ale aj pobyt na území prijímajúceho štátu.¹²

¹⁰ Rozsudok z 22. marca 2007, Komisia/Belgicko (C-437/04, EU:C:2007:178, bod 33).

¹¹ Viedenský dohovor, body 2 a 4 odôvodnenia.

¹² Pozri DENZA, E.: *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. štvrté vydanie, Oxford University Press, 2016, s. 50. „Hoci povolenie na vstup a pobyt na území prijímajúceho štátu nie je vo [Viedenskom dohovore] výslovne uvedené ako výsada, v praxi sa považuje za vyplývajúce z článku 7 a, ak je to v niektorých štátoch potrebné, vo vnútroštátnom prístahovateľskom práve sa mu priznáva účinnosť. (Poznámka pod čiarou vynechaná). Článok 7 Viedenského dohovoru stanovuje, že vysielajúci štát môže s určitými výhradami slobodne vymenovať členov personálu svojej misie.“

32. Toto právo nie je absolútne. Viedenský dohovor priznáva zmluvným štátom podstatnú mieru vlastného uváženia, pokiaľ ide o totožnosť a počet osôb, ktoré prijímú ako personál diplomatických misií, a dobu ich prítomnosti po ukončení ich funkcií.¹³

33. Členský štát X je signatárom Viedenského dohovoru, ktorý ratifikoval v 90. rokoch. Z okolností tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že členský štát X a štát pôvodu žiadateľov nadviazali diplomatické vzťahy upravené týmto dohovorom. Členský štát X preto súhlasil s udelením výsad a imunit podľa Viedenského dohovoru personálu tejto diplomatickej misie na účely účinného výkonu funkcií tejto misie bez toho, aby bol dotknutý výkon jeho diskrečnej právomoci opísanej v predchádzajúcom bode týchto návrhov.

34. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza, že predmetné diplomatické preukazy totožnosti obsahujú tieto informácie: „diplomatický preukaz, misia, priezvisko, mená, dátum narodenia, osobné číslo, funkčné zaradenie, dátum vydania, dátum ukončenia platnosti a podpis držiteľa“. Taktiež je uvedený rodinný stav. Spis vnútroštátneho súdu neobsahuje kópiu preukazov vydaných žiadateľom.

35. Holandská vláda sa odvoláva na príručku členského štátu X o diplomatických výsadách a imunitách,¹⁴ podľa ktorej diplomatický preukaz poskytuje výsady a imunity uvedené vo Viedenskom dohovore. Je právnym základom pre pobyt diplomatického personálu a jeho rodinných príslušníkov v tomto členskom štáte. Spolu s cestovným pasom oprávňuje držiteľa na vstup a cestovanie v rámci štátov schengenského priestoru.¹⁵

36. Členský štát X uverejnil aj dokument, ktorý obsahuje vzor diplomatických preukazov totožnosti, ktoré vydáva.¹⁶ Tento preukaz má názov „diplomatický preukaz“ a na ľavej strane je fotografia jeho držiteľa. Strana, na ktorej je fotografia, obsahuje informácie opísané v bode 34 vyššie. V texte na zadnej strane sa uvádza, že preukaz oprávňuje jeho držiteľa zdržiavať sa v členskom štáte X do dňa skončenia jeho platnosti a po predložení spolu s platným cestovným dokladom vstupovať na územie štátov schengenského priestoru. Dokument, ktorý obsahuje vzor preukazu, vysvetľuje, že zadná strana preukazu obsahuje informácie o výsadách držiteľa.

¹³ Viedenský dohovor stanovuje, že vysielajúci štát sa musí ubezpečiť, že prijímajúci štát udelil „agrément“ osobe, ktorú zamýšľa poveriť ako vedúceho misie v tomto štáte; „agrément“ môže byť odmietnutý bez udania dôvodu (článok 4). Prijímajúci štát môže podľa vlastného uváženia rozhodnúť o vymenovaní diplomatického personálu, ktorý tvoria štátni príslušníci tohto štátu (článok 8 ods. 2). Prijímajúci štát môže kedykoľvek a bez povinnosti uviesť dôvody oznámiť, že niektorá osoba je *persona non grata* alebo je neprijateľná (článok 9). Prijímajúci štát môže obmedziť veľkosť misie, a tým aj počet členov personálu (článok 11). Prijímajúci štát môže podľa vlastného uváženia určiť čas, ktorý považuje za primeraný na to, aby člen personálu misie opustil jeho územie po ukončení výkonu funkcie, a dobu, na ktorú môžu rodinní príslušníci zostať po úmrtí člena misie (článok 39 ods. 2 a 3). Nedávne udalosti dostatočne preukazujú uplatňovanie tejto diskrečnej právomoci. Ministerstvo zahraničných vecí Rakúskej republiky 7. apríla 2022 oznámilo, že sa cíti byť nútené odňať diplomatický status trom členom veľvyslanectva Ruskej federácie vo Viedni a jednému členovi generálneho konzulátu Ruskej federácie v Salzburgu. Tieto osoby sa dopustili činov nezlučiteľných s ich diplomatickým statusom, v dôsledku čoho boli vyhlásené za *personae non gratae* podľa článku 9 Viedenského dohovoru a bolo im nariadené opustiť územie Rakúska do 12. apríla 2022.

¹⁴ Súdnemu dvoru nebol tento dokument poskytnutý; jeho aktuálna verzia je dostupná na internete.

¹⁵ Článok 19 ods. 2 bod 4.3 prílohy VII nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1).

¹⁶ Tento vzor preukazu bol oznámený Komisii v súlade s článkom 34 ods. 1 písm. e) Kódexu schengenských hraníc a uverejnený v *Úradnom vestníku Európskej únie* v súlade s jeho článkom 34 ods. 2. Predchádzajúci vzor, pravdepodobne verzia používaná v čase príchodu žiadateľov do členského štátu X, bol uverejnený v úradnom vestníku tri roky predtým. Na účely tejto veci nie je medzi týmito dvoma verziami podstatný rozdiel.

37. V rozpore s tvrdením rakúskej vlády z uvedeného vyplýva, že diplomatické preukazy totožnosti žiadateľov potvrdzujú ich právo zdržiavať sa v členskom štáte X počas obdobia uvedeného v preukazoch v súlade s Viedenským dohovorom.¹⁷

b) Judikatúra Súdneho dvora o právach na pobyt a povoleniach na pobyt

38. Žiadatelia sa analogicky odvolávajú na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej právo štátnych príslušníkov členského štátu vstúpiť na územie iného členského štátu a zdržiavať sa tam na účely určené Zmluvou predstavuje právo priznané priamo Zmluvou, prípadne ustanoveniami prijatými na jej vykonanie. Udelenie povolenia na pobyt štátnemu príslušníkovi členského štátu musí byť považované nie za opatrenie zakladajúce práva (konštitutívny dokument), ale za opatrenie preukazujúce individuálne postavenie štátneho príslušníka iného členského štátu vzhľadom na ustanovenia práva EÚ (deklaratórny dokument).¹⁸ Domnievajú sa, že túto judikatúru možno preniesť na situáciu štátnych príslušníkov tretích krajín podľa Viedenského dohovoru, že diplomatické preukazy totožnosti žiadateľov len deklarujú práva, ktoré im už podľa tohto dohovoru prislúchajú a že orgány členského štátu X im preto nevydali povolenie na pobyt na účely nariadenia Dublin III.

39. V tejto súvislosti je poučné vziať do úvahy jeden z prvých rozsudkov, v ktorých sa Súdny dvor zaoberal zdrojom práva štátnych príslušníkov jedného členského štátu vstúpiť a zdržiavať sa na území iného členského štátu, a to rozsudok vo veci Royer¹⁹.

40. Súdny dvor rozhodol, že právo štátnych príslušníkov členských štátov vstúpiť na územie iného členského štátu a zdržiavať sa tam na účely stanovené Zmluvou je priznané priamo Zmluvou, prípadne ustanoveniami prijatými na jej vykonanie. Toto právo sa teda nadobúda nezávisle od vydania povolenia na pobyt príslušným orgánom členského štátu. Udelenie tohto povolenia nemožno považovať za opatrenie zakladajúce práva, ale za opatrenie, ktoré preukazuje individuálne postavenie štátneho príslušníka iného členského štátu vzhľadom na ustanovenia práva EÚ. Súdny dvor ďalej uviedol, že smernica č. 68/360²⁰ ukladá členským štátom povinnosť udeliť právo na pobyt na ich území osobám, ktoré sú schopné predložiť doklady uvedené v tejto smernici, a že povolenie na pobyt predstavuje dôkaz o práve na pobyt. Cieľom relevantných ustanovení tejto smernice bolo teda určiť praktické podrobnosti upravujúce výkon práv priznaných priamo Zmluvou. Z toho vyplývalo, že orgány členských štátov museli udeliť právo na pobyt každej osobe, ktorá patrí do kategórií uvedených v smernici a ktorá je schopná preukázať predložením stanovených dokumentov, že patrí do jednej z týchto kategórií. Keďže išlo o uplatnenie práva nadobudnutého na základe Zmluvy, nesplnenie právnych formalít nemohlo byť samo osebe považované za porušenie verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ktoré by mohlo odôvodniť vydanie rozhodnutia o vyhostení.²¹

¹⁷ Podľa primárnych právnych predpisov členského štátu X, ktoré Súdnemu dvoru neboli poskytnuté, ale sú dostupné na internete, sa zdá, že zmluvy a nástroje medzinárodného práva poskytujú právny základ pre prechodný a trvalý pobyt diplomatických zamestnancov v tomto štáte. Podobne ako Holandsko, aj členský štát X sa bežne označuje za monistický, pričom medzinárodné zmluvy, ktoré ratifikoval, prijíma ako súčasť vnútroštátneho práva bez potreby vykonávania vnútroštátnych právnych predpisov.

¹⁸ Pozri napríklad rozsudky z 23. marca 2006, Komisia/Belgicko (C-408/03, EU:C:2006:192, body 62 a 63 a citovaná judikatúra), a z 21. júla 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 54). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci I (C-195/16, EU:C:2017:374, body 37 a 38 a citovaná judikatúra).

¹⁹ Rozsudok z 8. apríla 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, body 18 až 40). Pozri tiež smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mím. vyd. 05/005, s. 46).

²⁰ Smernica Rady 68/360/EHS z 15. októbra 1968 o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, 1968, s. 13; Mím. vyd. 05/001, s. 27).

²¹ Rozsudok z 8. apríla 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, body 18 až 40).

41. Z tejto judikatúry vyplývajú dva dôležité body.

42. Po prvé, keďže ide o právne a vecne odlišné kontexty, nie je možné výroky Súdneho dvora o právach, ktoré štátnym príslušníkom členských štátov vyplývajú zo Zmlúv v kontexte právneho poriadku Únie, a uplatňovaní doktríny priameho účinku, uplatňovať na výsady a imunity, ktoré podľa Viedenského dohovoru prináležia štátnym príslušníkom tretích krajín, v rámci právneho poriadku daného členského štátu.

43. Po druhé v situácii, keď niektoré členské štáty neoprávnene obmedzili práva štátnych príslušníkov členských štátov, Súdny dvor rozhodol, že tieto práva vyplývajú priamo zo Zmlúv a že existujú bez ohľadu na vydanie povolenia na pobyt. V prejednávanej veci o takýto prípad nejde. Žiadna zo strán netvrdí, že existuje akýkoľvek rozpor medzi právami, ktoré žiadatelia priamo alebo nepriamo odvodzujú z Viedenského dohovoru, a právami, ktoré potvrdzujú diplomatické preukazy, alebo právami, ktoré žiadatelia inak požívali.

44. Vzhľadom na uvedené sa domnievam, že určenie, či diplomatické preukazy totožnosti žiadateľov majú deklaratórny alebo konštitutívny charakter v zmysle rozsudku Royer, nepomôže pri riešení otázky, o ktorej rozhoduje Súdny dvor, a to či tieto preukazy sú povoleniami na pobyt v zmysle článku 2 písm. l) nariadenia Dublin III. Navyše z nasledujúcej textovej a kontextovej analýzy vyplýva, že to ani nie je potrebné.

c) Textová a kontextová analýza článku 2 písm. l) a článku 12 ods. 1 nariadenia Dublin III

45. Podľa znenia článku 2 písm. l) a článku 12 ods. 1 nariadenia Dublin III orgán členského štátu, ktorý usúdi, že štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti je oprávnená zdržiavať sa na jeho území, vydá na tento účel povoľujúci doklad. Členský štát X presne toto urobil, keď vydal žiadateľom diplomatické preukazy.²²

46. Zo znenia týchto ustanovení nevyplýva, že by povolenia vydané na základe toho, že tento členský štát je zmluvnou stranou medzinárodnej dohody, akou je Viedenský dohovor, alebo príslušných vnútroštátnych vykonávacích právnych predpisov, boli vylúčené z definície pojmu „povolenie na pobyt“. Rovnako, a na rozdiel od tvrdení žiadateľov, nie je relevantné, že tento doklad možno označiť za deklaratórny alebo konštitutívny alebo že sa svojou formou alebo obsahom líši od povolení na pobyt vydaných iným osobám, napríklad občanom alebo osobám s trvalým pobytom v členskom štáte X. Nariadenie Dublin III takéto úvahy neobsahuje.

47. Takýto výklad znenia týchto ustanovení je v súlade s kontextom, v ktorom sa uvádzajú. Cieľom nariadenia Dublin III je stanoviť jasnú a vykonateľnú metódu na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.²³ V súlade s týmto cieľom sa všetky doklady, ktoré členské štáty vydávajú na oprávnenie osôb zdržiavať sa na ich území, majú považovať za povolenia na pobyt na účely článku 2 písm. l) tohto nariadenia. Tento výklad je teda taktiež v súlade s tým, ako Súdny dvor chápe ciele, ktoré sleduje nariadenie Dublin III.²⁴

²² Pozri analogicky rozsudok z 26. júla 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, bod 58). V prejednávanej veci nešlo o takú situáciu, že by členský štát X len toleroval prítomnosť žiadateľov na svojom území.

²³ Odôvodnenia 4 a 5 nariadenia Dublin III.

²⁴ Pozri napríklad rozsudok z 9. decembra 2021, BT (Žalovanie poisteného) (C-708/20, EU:C:2021:986, bod 24 a citovaná judikatúra).

48. Holandská vláda a Komisia tiež zdôrazňujú, že žiadatelia majú najsilnejšiu väzbu k členskému štátu X. Na územie členských štátov vstúpili na základe diplomatických vzťahov medzi štátom pôvodu a členským štátom X, v ktorom niekoľko rokov pracovali a žili.

49. Určenie, že členský štát X je zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa nariadenia Dublin III, ktorá sa snaží dosiahnuť tri nasledujúce výsledky. Po prvé za posúdenie žiadostí je zodpovedný členský štát, do ktorého cudzí štátny príslušník prvýkrát vstúpil alebo v ktorom sa po vstupe na územie členských štátov prvýkrát zdržiaval. Po druhé treba vziať do úvahy úlohu, ktorú členský štát X zohral pri vstupe žiadateľov na toto územie. Po tretie v oblasti voľného pohybu je každý členský štát zodpovedný voči všetkým ostatným členským štátom za svoje kroky týkajúce sa vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín. Každý členský štát preto musí v súlade so zásadami solidarity a spravodlivej spolupráce znášať za svoje kroky súvisiace následky.²⁵

50. Ako uvádza vnútroštátny súd a holandská vláda, iný výklad by znamenal, že štátni príslušníci tretích krajín v postavení žiadateľov, ktorí požívajú výsady a imunity podľa Viedenského dohovoru, majú na výber, v ktorom členskom štáte podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu, zatiaľ čo ostatní, ktorých povolenia na pobyt majú iný právny základ, túto možnosť nemajú. To by bolo v rozpore s jednotnými mechanizmami a kritériami na určenie zodpovedného členského štátu, ktoré sa majú dosiahnuť nariadením Dublin III.²⁶ Je nepodstatné, že v situácii žiadateľov sa môže ocitnúť len malý počet osôb.

51. Napokon nie som presvedčený, že by vylúčenie diplomatov z pôsobnosti smernice 2003/109 malo akýkoľvek vplyv na tento záver. Cieľom tejto smernice je vylúčiť z jej pôsobnosti osoby, ktoré majú právne postavenie podľa Viedenského dohovoru a ktoré nemajú v úmysle trvalo sa usadiť na území členského štátu.²⁷ To nebráni členským štátom vydávať im povolenia na pobyt v zmysle článku 2 písm. l) nariadenia Dublin III.

V. Návrh

52. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku Raad van State (Štátna rada, Holandsko) takto:

Článok 2 písm. l) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov,

sa má vykladať v tom zmysle, že:

diploomatický preukaz totožnosti vydaný podľa Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch podpísaného 18. apríla 1961 vo Viedni je povolením na pobyt v zmysle tohto ustanovenia.

²⁵ Rozsudky z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 79), a z 26. júla 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, body 86 až 88 a 91).

²⁶ Pozri analogický rozsudok z 2. apríla 2019, H. a R. (C-582/17 a C-583/17, EU:C:2019:280, bod 77 a citovaná judikatúra).

²⁷ Pozri článok 3 ods. 2 písm. f) tejto smernice a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, body 36 až 39).